E/CONF.39/H/57
2 Nov.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

Point de l'ordre du jour : H.1

République Fédérale d'Allemagne

# LES TECHNIQUES OCCIDENTALES DE PLANIFICATION COMPREHENSIVE POUR LE DEVELOPPEMENT DES PAYS SOUS-DEVELOPPES ET LES CORRECTIONS POSSIBLES

Par le Dr Bruno KNALL,
Head of the Development Department,
Institute of World Economics,
Kiel University,
Kiel, Germany

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

## NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

# LES TECHNIQUES OCCIDENTALES DE PLANIFICATION COMPREHENSIVE POUR LE DEVELOPPEMENT DES PAYS SOUS-DEVELOPPES ET LES CORRECTIONS POSSIBLES

Dr. Bruno Knall
Head of the Development Department
Institute of World Economics, University Kiel
Kiel, Germany

## I. Introduction

1. Dans les pays sous-développés on assiste aujourd'hui à une évolution rapide et irréversible. Dans les régions déshéritées du monde, des centaines de millions d'êtres humains réalisent de plus en plus qu'ils n'ont aucune part à l'épanouissement économique et social qui, dans les pays développés, paraît tout naturel. Les pays en voie de développement reconnaissent parfaitement leur "sous-développement" et ils savent que celui-ci est ni prédestiné ni inévitable.

2. Quelle que soit la définition donnée au sous-développement et quels que soient les motifs qui incitent les pays industrialisés à aider les pays insuffisamment développés, la nécessité de la mise en valeur des pays pauvres apparaît comme le problème dominant du 20-ième siècle. Cette nécessité est d'autant plus impérieuse que l'inégalité entre les pays industrialisés et les peuples pré-industrialisés va en s'accroissant. Qu'il soit simplement rappelé le résultat des enquêtes faites par les Nations Unies d'après lesquelles le taux d'accroissement des pays industrialisés durant la dernière décade a été supérieur à celui des pays insuffisamment développés.

3. Dans ces conditions il est apparu assez vite que pour arriver à l'harmonisation des échanges et des relations internationales, il ne s'agit plus de demander si oui ou non les pays pré-industrialisés doivent se développer, car la réponse ne peut être qu'affirmative. Ce qu'il faut se demander, par contre, c'est le modus procedendi du développement, autrement dit: quels sont les méthodes et les moyens par lesquels on peut développer les pays sous-équipés. Cette question du reste est mal posée parce qu'il n'y a pas de réponse unique, c'est-à-dire il n'y a pas une seule méthode, mais différents modes de développement.

### (a) Insuffisance du mode de développement d'après les règles classiques du libéralisme économique

4. En premier lieu, on pourrait concevoir un mode de développement d'après les règles classiques du libéralisme économique. Cette théorie de l'échange international, si chère aux économistes libéraux purs, a largement facilité, au cours du 19-ième siècle, le développement économique des pays industrialisés d'aujourd'hui. Dès lors, il semblerait naturel de demander aux forces du laissez-faire, qui ont si bien réussi jadis, d'assurer également le développement rapide des pays retardataires. Un des arguments mass en faveur des mécanismes libéraux était notamment que le bas niveau de vie et le bas

niveau de salaire de ces pays seraient une incitation suffisante pour que des entreprises nombreuses s'y créent, puisque celles-ci pourraient bénéficier d'une main-d'oeuvre abondante et à bon marché. Comme conséquence de ces avantages comparatifs, des profits élevés seraient alors réalisés et, ces profits étant réinvestis, un développement rapide et spontané serait ainsi assuré. Or, l'expérience a démontré que les pays à bas niveau de vie et à bas salaires - loin de progresser plus vite que les autres, comme on aurait pu le supposer d'après la théorie qui vient d'être rappelée - ont vu se poursuivre la stagnation de leur niveau de vie et s'accroître l'écart qui les sépare du niveau de vie des pays industrialisés.

5. Si le régime du laissez-faire répond encore - un peu tempéré, il est vrai - aux idées du 20-ième siècle, il ne répond certainement plus aux faits. Aussi, on accorde de moins en moins confiance aux seules forces spontanées de l'économie, car on s'est aperçu que du libre jeu de ces forces ne résultera pas naturellement et nécessairement le développement à la fois harmonieux et simultané de la production, de la formation de capital, de l'éducation et de l'organisation sociale.

(b) Nécessité d'une action planificatrice en vue de promouvoir le développement intégral des pays sous-développés

6. La multiplicité de toutes ces tâches à accomplir rend très difficile le développement équilibré et rapide d'un pays en évolution. Cela a conduit à une nouvelle approche dans l'étude des problèmes de croissance économique. L'idée s'est généralisée qu'à la place du développement hazardeux et aléatoire de la théorie du laissez-faire, il faut agir d'une façon consciente, planificatrice, en vue d'arriver dans ces pays à un développement économique et social sans trop de déséquilibre. Si l'on continuait dans les pays sous-développés à laisser le développement économique et social à l'initiative du laissez-faire, alors il y aurait tout lieu de croire que l'abîme qui existe actuellement entre les pays évolués et le monde sous-développé s'accroîtrait encore.

7. Vu sous cet angle, il apparaît qu'un programme cohérent de développement, qui coordonne toutes les activités économiques et sociales d'après des critères adéquats et qui établit un ordre prioritaire des projets à réaliser, doit être considéré comme la condition "sine qua non" d'une croissance équilibrée. Aucun économiste, même parmi les plus authentiquement libéraux, ne conteste aujourd'hui la nécessité pour les pays préindustrialisés d'un minimum de planification. A cause de la multitude des tâches à accomplir dans ces pays force est de constater aussi que la stratégie du développement devrait envisager l'économie globalement. Cette approche macroéconomique implique que les autorités responsables devraient tenir constamment compte de l'interdépendance qui existe entre les différents secteurs économiques et sociaux.

(c) Les ambiguïtés du concept de planification

8. Planification est un mot qui fait image. Image d'aciéries géantes, de centrales électriques, image des peuples mieux nourris, mieux logés. Mais aussi image de bureaucratisme intolérable, de camps de travail, de collectivités kolkhoziennes, image de fourmis dans la "commune" chinoise. Il faut oublier un instant toutes ces images pour parler sans passion de la planification, car il semble nécessaire de bien préciser en quelques mots le contenu de cette notion. Qu'il s'agisse d'une économie socialiste, communiste ou d'une économie libérale, capitaliste, tout plan est une prise de conscience et un inventaire de ce qui existe et de ce qui reste à faire. Planifier, c'est substituer à la régulation inhumaine par le marché et le profit seuls, une régulation intelligente et rationelle, un choix délibéré et conscient des priorités économiques par les autorités du plan. Il est

radicalement faux que la planification implique par nature la tyrannie. Evidemment, la planification qui ne contraint personne, d'aucune façon, est un idéal chimérique. Il est donc vrai que tout système de planification présente un risque essentiel: celui de concentrer en quelques mains des possibilités de contraintes. Ce risque est évident et il serait malhonnête de le dissimuler ou de l'esquiver. Mais il faut bien voir qu'il ne s'agit ici que d'un problème de régime politique et de garantie des libertés, car c'est au premier chef ce régime politique qui devrait être la garantie la plus sûre de la liberté.

9. Le préjugé inconscient dont nous sommes victimes en ce qui concerne la difficulté de concilier liberté et planification, provient essentiellement de ce que nous connaissons des expériences faites par les plans quinquennaux communistes. Il faut cependant rappeler que ces plans ont été entrepris à partir d'une idéologie qui, en elle-même, a été et est toujours, indépendante de la technique de planification. C'est précisément la combinaison étroite de la technique planificatrice avec l'idéologie communiste qui a donné naissance à ce type de planification "politisée", connue sous le nom de planification autoritaire, rigide et impérative. Qu'il soit rappelé pour mémoire la définition de la planification autoritaire: c'est la manifestation d'une politique économique qui a recours à la toute-puissance d'un pouvoir central, lequel dispose directement (dans les pays communistes) ou indirectement (dans l'Allemagne nazi, l'Italie fasciste) de la presque-totalité des moyens de production et de la quasi-totalité des ressources de la nation. La planification autoritaire a pour condition, non la propriété collective des moyens de production, mais la dictature politique. Par contre, la planification libérale et indicative n'est qu'un instrument de travail: elle est neutre par nature.

## II. La programmation économique: la formule occidentale de développement des pays sous-développés

10. Contrairement à la planification socialiste du type soviétique, le mode occidental de développement implique une planification éclairante, souple, indicative et vraiment libérale. Il faut tout d'abord dire que le mot "planification" dans le sens d'une planification indicative et libérale est bien mal choisi. Il vaudrait mieux l'appeler programmation. Cette distinction conduirait à un certain éclaircissement dans le désarroi terminologique qui existe entre le langage de l'Est et de l'Ouest. Elle serait en outre conforme à la terminologie des pays socialistes, car ceux-ci entendent par "économie planifiée" une structure économique, dans laquelle les moyens de production sont socialisés, le tout soumis à la toute-puissance d'un pouvoir central autoritaire. Le mot "programmation" utilisé ici désigne les méthodes techniques pour préparer un plan cohérent de développement.[a]

11. Etant donnée la complexité des tâches lorsqu'il s'agit de faire passer un pays à bas niveau de vie à une phase de développement supérieur, on est obligé de tenir compte d'une multitude de facteurs. Les économistes ont heureusement dépassé le stade où l'on s'imaginait que le développement économique résultait simplement de l'injection de capitaux.

12. A la complexité des problèmes à résoudre s'ajoute une autre difficulté, à savoir qu'il semble impossible de formuler un unique modèle de développement qui s'appliquerait à tous les pays pré-industrialisés. Le fait que le terme abstrait de "pays sous-développé" cache la réalité vivante de regions

[a] Pour une comparaison entre les techniques occidentales de planification et celles utilisées dans les pays communistes voir: Knall, B., Die östlichen und westlichen Planungsmethoden für Entwicklungspläne. In: Wirtschaft und Gesellschaft Südosteuropas. Gedenkschrift für Wilhelm Gülich. Pages 197-216, Munich (1961).

aussi différentes que l'Afrique, l'Amérique Latine et les pays du Proche, Moyen et Extrême-Orient, ce fait constitue la raison essentielle, pour laquelle un unique mode de développement n'est pas possible. C'est pourquoi il n'est pas exact de parler d'un seul mode occidental de développement. Il y a en effet plusieurs approches occidentales en vue de développer les pays sous-équipés.

13. En premier lieu, ce sont les pays européens, ayant des relations institutionnelles avec des pays d'outre-mer, qui se sont efforcés d'élaborer des techniques de développement. Les commissions régionales des Nations Unies, en particulier celles pour l'Amérique Latine (CEPAL) et pour les pays du sud-est asiatique (ECAFE), ont également beaucoup contribué aux nouvelles techniques de développement destinées à la mise en valeur rapide des pays pré-industrialisés.

14. Tout en soulignant les différences entre les diverses méthodes d'approche ainsi élaborées, un essai sera fait ici de les exposer d'une façon uniforme. Il faut souligner, cependant, que cette technique occidentale de développement, bien qu'elle puisse paraître assez élaborée, est loin d'être parfaite. En raison des facteurs extra-économiques, qui ne sont jamais rationnellement palpables, en raison aussi des facteurs simplement économiques (du fait d'une technique pas toujours adéquate ou pas assez perfectionnée, mais qui évolue constamment), le mode occidental de développement implique encore beaucoup de tâtonnements et nécessite, par conséquent, des recherches poussées et approfondies. Quelles que soient ses imperfections, la planification, ou mieux dit, la programmation du développement se présente aujourd'hui à la fois comme une nécessité et comme un élément puissant du progrès économique et social.

(a) Les analyses préliminaires à la programmation économique

15. Avant de procéder à la programmation proprement dite il faut faire d'abord un immense inventaire de ce qui existe dans le pays sous-développé. Donc le premier stade de l'élaboration d'un plan de développement exige le diagnostic de la situation passée et actuelle des trois facteurs de production: les hommes, les ressources et les capitaux. Au fond, cette analyse n'appartient pas encore à la programmation proprement dite, parce qu'elle n'est pas autre chose qu'un immense inventaire économique, social et humain de ce qui existe dans le pays envisagé. Il va de soi que plus les informations ainsi recueillies sont abondantes et dignes de foi, plus augmente la véracité des prévisions formulées dans les stades ultérieurs de programmation.

16. En l'examinant un peu plus en détail, ce premier stade de diagnostic ou d'analyse se concentre autour de trois séries de recherches:
(i) Situation de la population. Etant donné que le but ultime d'un plan de développement devrait être l'amélioration du standard de vie d'une population, on doit toujours commencer par une analyse de la situation et des besoins de cette population. Il serait trop long d'énumérer tous les éléments quantitatifs et qualitatifs dont il faut tenir compte. Citons-en quelques-uns: le nombre d'habitants, le taux de naissance et de mortalité, la densité et la répartition régionale de la population, les migrations intérieures, l'émigration et l'immigration, la population active et la structure professionnelle par branche d'activité, le taux d'emploi et du chômage, le niveau des salaires, le niveau scolaire et technique, la situation sanitaire, le niveau d'alimentation, etc.
(ii) Potentialités. La seconde série de recherches doit mettre en lumière les potentialités, c'est-à-dire les ressources brutes de tout ordre qui pourraient être utilisées. L'analyse porte sur les facteurs positifs et négatifs de développement en ce qui concerne le sol et le sous-sol,

l'agriculture, l'énergie, les industries de base et de transformation, les infrastructures, les services, l'équipement et le niveau technique dans les différents secteurs de l'économie, la capacité d'épargne et d'investissement, etc. A côté de ces facteurs quantitatifs il faut mentionner les facteurs qualitatifs concernant la capacité de réaliser une politique ordonnée qui dépend non seulement de la qualité technique, mais aussi de la politique des gouvernants, de leur honnêteté et de leur efficacité administrative.
(iii) Les structures. Enfin une troisième série de recherches porte sur les structures et leur évolution. Il s'agit ici d'une analyse de la structure agricole et industrielle, des services, du marché, du réseau bancaire, de la balance commerciale et des payements, etc.

(b) Schéma de deux approches possibles de la programmation

17. La programmation proprement dite ne commence qu'au second stade. Dans cette phase il s'agit d'utiliser les données et les conclusions des trois séries d'analyses précédentes et de formuler les perspectives d'avenir dans le cadre d'un plan souple et indicatif. C'est donc essentiellement un stade de projection ou de fixation des objectifs qui résultera de la confrontation du "desirable" avec ce qui est concrètement "possible".

18. Pour ce faire, deux modes principaux se présentent qui, du point de vue des calculations nécessaires et des statistiques requises, sont de nature différente:
(i) Sur la base des données précédentes on peut reporter sur l'avenir un ensemble de tendances constatées dans le passé et les extrapoler dûment. Il va de soi que cette extrapolation n'est pa faite aveuglement, mais dans l'élaboration du plan de développement on doit nécessairement tenir compte des objectifs de développement et des actions permettant de les atteindre. C'est une méthode de programmation que l'on pourrait désigner d'approche empirique. Son succès dépendra en large mesure des connaissances économiques, techniques et sociologiques, de l'intuition et du bon sens commun des hommes chargés de l'élaboration du plan.
(ii) L'autre méthode consiste à évaluer les projections du développement futur grâce à un modèle économétrique complet. Les relations existant entre les multiples facteurs comme la production, la consommation, les investissements, le revenu, le commerce extérieur, etc., entrent dans un jeu d'équations simultanées qui permettent les prévisions du développement probable pendant la période du plan. Dans le cadre des modèles économétriques de développement économique on doit signaler aussi la technique d'input-output et de programmation linéaire. Cependant, tandis que la première a déja été soumise à l'épreuve, la programmation linéaire n'a pas encore dépassé le stade d'essai.

19. L'une et l'autre de ces méthodes ont leurs mérites et leurs défauts. Du point de vue d'élégance scientifique, la méthode économétrique est plus familière et plus chère aux théoriciens d'économie pure. Le développement des pays déshérités n'est cependant pas un "art pour l'art" qui s'effectue pour l'amour d'un raisonnement logique et mathématique, mais il correspond à la nécessité vitale de combattre la faim et la misère dans ces pays. Comme les informations et les données statistiques nécessaires pour établir un modèle économétrique complet n'existent malheureusement que dans un très petit nombre de pays sous-développés, il faut probablement utiliser des méthodes moins économétriques mais plus empiriques. Evidemment les conditions changent de pays à pays; aussi est-il sans doute possible dans certains pays sous-équipés d'appliquer la méthode économétrique dans certains secteurs, par exemple les investissements, la production, le commerce exterieur, etc.

20. Là où les données statistiques font défaut, où l'état actuel de l'ambiance économique ne se prête pas à une application économétrique, la mé-

thode empirique est alors plus indiquée. Le choix entre l'une ou l'autre méthode dépend essentiellement de la capacité des planificateurs et des données statistiques disponibles.

21. Laquelle des deux méthodes va prévaloir est une question d'espèce variant d'un pays à l'autre, et cela ne peut être décidé qu'après l'étude préalable des contingences économiques et de l'état actuel des informations statistiques du pays envisagé. En pratique les deux méthodes peuvent être utilisées simultanément si on les combine judicieusement.

## III. Esquisse d'une technique de programmation pour l'élaboration d'un plan compréhensif de développement

22. Il ne peut s'agir de donner ici une description exhaustive de cette technique, mais plutôt d'en brosser les caractéristiques essentielles. L'approche choisie n'est peut-être pas hautement sophistiquée; si elle manque d'élégance scientifique ou mathématique, elle a au moins l'avantage d'être applicable à un grand nombre de pays sous-développés. D'ailleurs les commissions régionales des Nations Unies (spécialement la CEPAL et l'ECAFE) ont été les pionniers dans ce domaine[b].

23. La technique de programmation contient trois phases successives. On procède d'abord aux projections globales, ensuite aux projections par secteurs, enfin on confronte les projections globales et sectorales afin de détecter et d'éliminer les incompatibilités entre ces deux phases. La caractéristique saillante de cette méthode consiste donc dans la priorité d'élaboration des projections globales. Ce n'est qu'après avoir projeté les composants globaux ou macroéconomiques que l'on procède à l'analyse microéconomique (par secteurs et par projets individuels).

### (a) Phase d'élaboration macroéconomique ou globale

24. Dans la phase des projections globales on part de l'hypothèse selon laquelle le développement économique d'un pays pré-industrialisé est mesurable par l'accroissement du revenu par tête d'habitant. On sait bien que le revenu per capita n'est pas une mesure idéale pour indiquer le niveau de vie d'une population, étant donné qu'il y a d'innombrables éléments extra-économiques (sociologiques, politiques, culturels, etc.) dont il faut également tenir compte. Le revenu per capita possède toutefois le grand avantage d'être relativement facile à quantifier. En outre, il tient compte de l'accroissement de la population, ce qui est d'une importance considérable, vu la poussée rapide des populations dans les pays sous-développés. Sur la base d'études préalables, esquissées au stade du diagnostic, on projette alors dans l'avenir un certain taux d'accroissement du revenu par tête que l'on appelle le taux de croissance ou de développement. Ce taux de croissance devient ainsi l'objectif majeur du plan de développement, car toutes les autres projections, globales ou sectorales, seront établies autour et en fonction de ce taux de croissance. Les efforts à entreprendre, les investissements à faire, bref, toute la stratégie économique et sociale prévue dans le plan de développement cherche une réponse à la question primordiale qui est: comment faut-il mener la stratégie de développement et d'investissement pour réaliser le taux de croissance projeté? Du point de vue de la technique de programmation, la fixation de ce taux signifie l'établissement d'une constante dont dépendent toutes les autres projections.

---

[b] Voir: Analyses and Projections for Economic Development. I. An Introduction of the Technique of Programming. United Nations (ECLA), New York (1955).- Programming Techniques for Economic Development with Special Reference to Asia and the Far East, United Nations (ECAFE), Bangkok (1960).

25. Or, l'extrapolation du passé dans le stade du diagnostic, qui sert d'assises aux projections futures, pourrait induire quelquefois en erreur. Il est possible par exemple que le taux de croissance dans le passé était très bas, par suite de conditions économiques très défavorable, mais que la conjoncture économique récente permet de prévoir une évolution future plus optimiste. Alors on peut espérer réaliser dans le futur un taux de développement beaucoup plus élevé. Mais il se peut aussi que le taux de croissance dans le passé a été tellement fort, qu'il semble invraisemblable qu'on puisse le continuer au même rythme. Dans ces conditions, les techniciens de programmation devraient prévoir, en dehors du taux moyen de croissance, au moins deux autres taux supplémentaires: un taux plus élevé serait à appliquer quand l'évolutiàn évolution économique future du plan s'amorcerait favorablement; tandis qu'un taux moins élevé que le taux moyen de croissance serait utilisé quand l'économie du pays sous-développé rencontrerait des incidents imprévus. Enfin, il est à noter que le choix du taux de croissance est effectué sur la base du diagnostic mentionné ci-dessus et du sens commun et de l'intuition des planificateurs. Malheureusement il n'existe pas encore une technique infaillible qui permettrait de préciser mathématiquement ce taux. Peut-être n'y arrivera-t-on jamais. Mais en fin de compte, un plan de développement n'est pas chose à laquelle on arrive par des méthodes mathématiques rigides et rigoureuses, parfaitement quantifiable; mais tout plan implique aussi et surtout la volonté délibérée de la population d'arriver à travers des efforts continuels au mieux-être. Vu sous cet angle la fixation du taux de développement prend une signification profonde, car par ce taux est projetée la possibilité de développement si la population est prête à assumer les efforts requis.

26. Parmi les instruments analytiques nécessaires pour projeter l'accroissement du revenu national, il faut en citer surtout deux: l'un est le taux d'investissement net, c'est-à-dire le rapport entre l'investissement net et le revenu national; l'autre est le rapport existant entre le produit national et le capital, qui n'est autre chose que l'inverse du coefficient du capital (capital-output ratio). A l'aide de ces instruments on procède alors aux projections de la demande globale à la fois intérieure et extérieure, des importations et exportations, des investissements globaux, de l'épargne domestique, du besoin en capitaux étrangers, etc. Il faut souligner que l'on ne tient compte ici que des entités macroéconomiques c'est-à-dire globales. En effet, ce n'est qu'en considérant des facteurs globaux que l'on est à même procéder aux arbitrages, c'est-à-dire de choisir les investissements les plus utiles. Si l'on commençait, par contre, avec les projections par secteurs, on risquerait de perdre de vue les objectifs d'ensemble.

(b) Phase microéconomique ou sectorale

27. La deuxième phase de programmation est constituée par les projections par secteurs. En tenant compte des projections globales, on projette pour les différents secteurs économiques les demandes sectorales, subdivisées en demandes de biens de consommation et de production, de produits intermédiaires et de services. L'analyse à l'aide de tableaux économiques et de matrices de Léontief (input-output) peut jouer ici un rôle important, surtout pour la demande des produits intermédiaires et des biens de production. Il va de soi qu'avant de procéder à l'estimation de la demande intérieure, il faut connaître d'abord la distribution future de la population et la répartition future des revenus.

28. Les projections de l'offre ou de la production constituent un problème excessivement difficile parce qu'ici intervient la problème de la substitution des produits domestiques par des produits importés. Il est en effe t très difficile de décider a priori quelle proportion de la production dome-

stique sera consacrée à la consommation intérieure et laquelle sera exportée. Une autre difficulté très sérieuse est donnée par l'évolution future des exportations. Ce problème est particulièrement aigu pour les pays insuffisament développés dont le commerce extérieur est largement constitué par l'exportation de quelques produits-clés (par exemple le cuivre au Chili, le café en Amérique Centrale, le coton au Soudan, le riz en Asie, etc.).

29. Le problème des effets indirects provenant des projets d'investissement constitue une autre difficulté dans ce stade. Il est bien connu que tout projet d'investissement requiert certains inputs qui, à leur tour, requièrent d'autres inputs et ainsi de suite. Cette situation se complique encore davantage du fait qu'à côté du secteur national il faut tenir compte du secteur extérieur qui, lui aussi, peut entrer dans le jeu simultané conditionné par l'interdépendance des inputs et outputs. Pour résoudre ce problème difficile de programmation il a été proposé une variante de la technique d'input-output que l'on pourrait appeler "semi-input-output analysis".[c] En tout cas, les projections sectorales doivent constamment être confrontées avec les projections globales, d'où la nécessité absolue d'un troisième stade.

(c) Phase de coordination

30. La troisième phase de la technique de programmation est celle de la coordination de projections globales et sectorales. En confrontant ces deux séries de prévisions on est à même de détecter les incompatibilités et les contradictions qui ne tarderont pas à surgir. Il n'est pas besoin de souligner l'importance cruciale de cette phase: plus les travaux de coordination seront entrepris attentivement et scrupuleusement, plus réaliste sera la prévision de l'évolution économique future.

31. Du bref inventaire donné ci-dessus résulte qu'une approche par stades (globale, sectorale, de projet individuel) a des mérites certains. Bien entendu, ce travail d'élaboration ne va pas et ne peut pas aller à sens unique. "La descente et la remontée de la planification" (Bettelheim) est un processus qui doit continuer aussi longtemps que les incompatibilités entre les différents stades ne sont pas éliminées. La difficulté majeure de la technique de programmation décrite ici consiste précisément dans le fait que l'on procède dans l'élaboration du plan de développement par phases, mais qu'on est en même temps tenu à envisager le tout d'une façon simultanée. Là réside aussi le défi pour les planificateurs qui devra les inciter à des recherches plus poussées et plus approfondies encore en vue d'une technique de programmation toujours meilleure.

(d) L'exécution du plan de développement

32. La programmation économique proprement dite est contenue dans les stades précédemment décrits. Tandis qu'aux trois stades précédents il s'agissait plutôt de considérations d'économie politique, le dernier stade qui s'ouvre maintenant relève en grande partie de la politique économique. Dans ce stade d'exécution, de mise en oeuvre du plan de développement, les autorités vont utiliser les politiques adéquates d'investissement, de crédit, de devises et de commerce extérieur afin de réaliser les objectifs prévus par les techniciens de programmation. Bien que l'exécution du plan soit plutôt le règne des décisions de politique économique, la tâche des techniciens de programmation n'est pas pour autant terminée. Ceux-ci doivent constamment surveiller le déroulement successif du plan et changer éventuellement les dispositions du modèle économique si l'évolution économique prend des allures imprévues.

[c] Tinbergen, J., Planning in Stages. Statsøkonomisk Tidsskrift, Oslo, 76 (1962), p. 18.

33. Un modèle de développement bien programmé est une condition nécessaire mais non suffisante pour la réussite d'un plan de développement. La meilleure technique de programmation est vaine s'il n'existe pas dans le pays sous-développé une administration bien organisée qui permette le déroulement, sinon sans heurts, du moins avec un minimum de pertes dues à des frictions. A l'état actuel, il est inévitable que l'Etat assumera dans les pays insuffisamment développés une très large part des responsabilités politiques et économiques. Il se pose alors le vieux problème biblique: "qui gardera les gardiens?" Un contrôle parlementaire démocratique s'appliquant aux décisions des autorités du plan est donc absolument nécessaire, à condition toutefois que ce contrôle ne mette pas en cause les objectifs prévus au plan.

## IV. Les corrections possibles

34. En dépit des progrès qu'on a réalisé pendant les dernières années dans la technique de programmation économique de développement force est de constater que cette technique est encore susceptible d'amélioration. Cela n'est pas étonnant si l'on tient compte que cette science de programmation économique se trouve encore dans son enfance.

35. La technique de programmation décrite se rapproche plus du modèle économétrique que de la méthode empirique (pour la distinction voir paragraphe 18). Là réside une des sérieuses incertitudes. Il ne semble pas nécessaire de reprendre chacune des projections et de démontrer leur faiblesse et la portée limitée de leur calcul. Il suffit de dire ceci: les incertitudes résultent principalement de l'insuffisance des informations statistiques disponibles. Ceux qui se sont déjà occupés de calculer, par exemple pour les pays très développés, le taux d'investissement, le coefficient de capital, l'élasticité de la consommation, la propension à importer, le taux de substitution, la propension à épargner, ceux-là connaissent bien les difficultés statistiques auxquelles allusion est faite. Il va de soi que dans un pays insuffisamment développé ces difficultés se posent avec plus d'acuité encore. Et que dire de l'application des tableaux d'input-output dans ces pays, étant donné que leur établissement n'est pas chose facile, même dans les pays développés. Il est vrai que quelque progrès a déjà été fait dans ce domaine. Néanmoins beaucoup reste encore à faire, surtout en ce qui concerne perfectionnement d'un tableau de transactions (ce qui ne serait rien d'autre qu'une matrice d'input-output élargie dans la direction d'un tableau fermé). Pour mémoire, que soit mentionnée aussi l'utilisation de la programmation linéaire qui offre un vaste champs d'application dans l'élaboration des plans de développement. Cette nouvelle technique doit être perfectionnée encore plus que les autres puisqu'elle n'a pas encore dépassé le stade d'essai.[d] La réalisation pratique de cette technique impliquerait d'ailleurs l'existence des critères d'investissement faciles à appliquer ainsi que l'existence des prix-comptable ("accounting prices").[e]

36. De tout cela découle qu'une première correction possible doit consister dans le perfectionnement technique des instruments analytiques. Sur ce point, nous pouvons être assez optimistes, car les progrès réalisés en cette matière depuis quelques années sont très encourageants. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire. Il serait souhaitable que des propositions constructives en vue d'une meilleure technique de programmation émanent plus que jamais des économistes des pays insuffisamment développés eux-mêmes.

[d] Voir: Chenerey, H.B., and Clark, P.G., Interindustry Economics. John Wiley Inc., Publishers, New York (1959).

[e] A ce sujet voir: Tinbergen, J., The Design for Development. John Hopkins, Baltimore (1958).

37. Une amélioration des techniques n'est cependant pas suffisante. A côté de l'approche nationale - qui concerne toujours l'économie nationale prise soit globalement, soit par secteurs - il faut tenir compte en outre d'une certaine décentralisation territoriale. Cela signifie qu'il faut tenir compte des structures régionales d'un point de vue fonctionel, c'est-à-dire faire ressortir les régions d'attraction, appelées aussi pôles de développement. C'est seulement en créant des complémentarités d'activités entre les différentes régions que l'on arrivera à une intégration de l'économie nationale. Cette hiérarchisation des différentes régions devrait se faire tant pour l'élaboration que pour l'exécution du plan national de développement. L'aménagement territorial (par régions) devient ainsi un important aspect de la mise en valeur et du développement d'un pays sous-équipé.

38. Une deuxième série de corrections concerne les facteurs extra-economiques. Un des reproches que l'on peut faire à la méthode décrite c'est qu'elle met l'accent davantage sur les aspects économiques que sur les impératifs sociaux. Or, un plan de développement implique, par définition, le passage pour une population déterminée d'une phase inférieure ou moins humaine à une phase supérieure ou plus humaine. En conséquence, les corrections que l'on devrait appliquer aux plans occidentaux actuels de développement doivent porter sur une humanisation plus grande des concepts purement économiques. Ce dont il faut prendre conscience dans le plan de développement économique c'est le contenu sociologique et les objectifs sociaux à atteindre. L'humanisation des concepts purement économiques signifie donc qu'il faut attacher dans l'avenir aux contextes sociologiques, culturels et psychologiques une attention toute particulière. Il ne fait pas de doute que le passage d'une société économiquement sous-développée à un stade économique supérieur, s'est traduit presque toujours par l'abandon ou du moins par l'effritement des traditions fondamentales. Mais il est également vrai que ces peuples n'ont guère la possibilité de choisir entre le progrès économique et le conservatisme traditionnel, car les jeux sont faits. Ce qu'il faut essayer à tout prix c'est d'introduire les facteurs humains dans la théorie du développement.

39. Plus concrétement, dans les plans économiques de développement il faut donner à l'éducation une place beaucoup plus importante que l'on a accordé dans le passé. En fin de compte c'est à travers une population mieux éduquée (à la fois du point de vue scolaire et de connaissances techniques) que se concrétise le développement programmé.

40. Etant donné que jusqu'à une époque très récente les plans économiques de développement n'ont consacré que peu d'attention à l'éducation, il est absolument indispensable qu'une place adéquate lui soit donnée. Tout plan économique dans lequel l'enseignement et la formation professeionelle ne sont pas organiquement incorporés ne peut pas prétendre être un plan compréhensif de développement.[1] Dans ce domaine beaucoup reste encore à faire. Il ne fait pas de doute, cependant, que par la nouvelle discipline appelée "économie de l'éducation" s'ouvre un vaste champs de coopération fructueuse entre les économistes et les planificateurs, d'une part, et les éducateurs et sociologues, d'autre part. Il est indubitable que pour réaliser la tâche gigantesque de ce siècle qu'est le développement rapide des pays déshérités, les hommes qualifiés de toutes les disciplines (provenant à la fois des pays industrialisés que sous-développés) doivent travailler à l'unisson afin de créer une nouvelle civilisation qui se veuille vraiment humaine.

[1] Pour plus de détails concernant la planification de l'éducation voir l'autre contribution de l'auteur à cette conférence: The Rôle and the Place of Educational Planning in Developing Countries.



1531 F - Nov. 1962 - 1.000

E/CONF.39/H/57/Corr.1
8 Jan.1963
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

# R E C T I F I C A T I F

Prière de lire :

Point de l'ordre du jour : H.1(Part I)

au lieu de : H.1

1531 F - Jan.1963 - 1,000

UNITED NATIONS CONFERENCE
ON THE APPLICATION OF SCIENCE AND TECHNOLOGY
FOR THE BENEFIT OF THE LESS DEVELOPED AREAS

E/CONF.39/H/57
SUMMARY
30 Nov.1962
ENGLISH
ORIGINAL : FRENCH

**SUMMARY**

Agenda Item: H.1

German Federal Republic

# WESTERN COMPREHENSIVE PLANNING TECHNIQUE FOR THE DEVELOPMENT OF UNDER-DEVELOPED COUNTRIES, AND POSSIBLE IMPROVEMENTS

By Dr. Bruno KNALL,
Head of the Development Department,
Institute of World Economics,
Kiel University,
Kiel, Germany

Papers have been contributed to the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas as working papers for that Conference. They are published as presented by the contributors, and the contents and the views expressed are those of the contributors. (See notes overleaf.)

## NOTES

1. Papers selected for inclusion in General Sessions will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

2. Papers selected for inclusion in Specialized Sessions will be available at the Conference in only one of the above official languages.

3. Summaries of all papers, as submitted by contributors, will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

4. Papers and summaries will not be available for general distribution in advance of the Conference. They will be published in advance in limited quantities only for the use of delegations of participating governments and of other authorized participants. Post-Conference publication and general distribution of the Conference Proceedings will follow United Nations practices as laid down by the United Nations Publications Board.

# WESTERN COMPREHENSIVE PLANNING TECHNIQUES FOR THE DEVELOPMENT OF UNDER-DEVELOPED COUNTRIES AND POSSIBLE IMPROVEMENTS

By
DR. BRUNO KNALL
HEAD OF THE DEVELOPMENT DEPARTMENT
INSTITUTE OF WORLD ECONOMICS, KIEL UNIVERSITY
KIEL, GERMANY

I. Introduction. The need to promote the development of under-developed countries is the more imperative the greater the inequality between them and the industrialised countries continue to increase. The relevant question which arises in regard to planning in such countries is therefore not "why" but "how" to plan. There is no single method of programming, but there are various ways of development. Three points are dealt with in the introduction: (a) the inadequacy of trying to develop along the classical lines of economic liberalism; (b) the need to undertake planning action so as to promote the full development of insufficiently developed countries; and (c) the ambiguities in the concept of planning.

II. Economic programming: the Western development formula for under-developed countries.

(a) Preliminary analyses in economic programming. It is the stage of diagnosing the past and present situation which centres around three series of researches: (i) the position of the population (census by numbers and quality), (ii) the potentialities (gross resources of all kinds, positive and negative development factors), (iii) the structures (of agriculture, industry, the home market, services, etc.)

(b) Draft of two possible programming approaches. This stage of projecting or of fixing the objectives of development will result in comparing what is "desirable" with what is really "possible". There are two possible methods (i) Method of projection from a complete econometric model. The relations existing between the various factors such as production, consumption, investment, revenue, foreign trade, etc., form a set of simultaneous equations which allow future developments to be foreseen. (ii) The method of projection which we might call the empirical approach. This method uses information on past trends for its forecasts and future projects.

Both methods have their merits and their defects. From the point of view of scientific elegance, the econometric method is more familiar and dearer to the heart of professors of pure theoretical economics. But the development of disinherited countries is not an "art for art's sake" which is carried out for the sake of logical and mathematical reasoning; on the contrary, it must meet the vital need of combatting hunger and poverty in these countries. As the necessary statistics for drawing up an econometric model are available only in a very few under-developed countries, it may be necessary to use more empirical and less econometric methods. The choice between one or the other method depends essentially on the ability of the planners and both may be used simultaneously in particular cases if they are combined in a judicious manner.

III. Outline of a programming technique for drawing up a comprehensive development plan.

This programming technique involves several stages.

(a) Macroeconomic or overall planning phase (fixing one or several rates of growth; analytical tools for projecting the macroeconomic constituents),

(b) Microeconomic or sector planning phase (projection by sectors using the input-output technique among others).

(c) Co-ordinating phase (comparing overall and sector projections in order to detect and eliminate incompatibilities in these two estimates)

(d) Executing the development plan.

IV. Possible improvements.

(a) A first improvement should consist of perfecting the programming technique.

(b) Alongside the national approach one should introduce the regional approach into programming, i.e. create dovetailing activities as between the different regions in order to be able truly to integrate the national economy.

(c) The economic programming should also take account of extra-economic factors, that is to say purely economic concepts must be viewed from a more human standpoint. In particular no economic plan in which education and professional training are not fully incorporated can claim to be a comprehensive plan of development.



S - 1531 E - Dec.1962 - 1,600

E/CONF.39/H/58
2 Nov.1962
ORIGINAL : ESPAÑOL

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA APLICACION DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA
EN BENEFICIO DE LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS

Punto del programa : H.1/H.3

CEPAL

# LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA

Por la Secretaría de la Comisión Económica
para América Latina de las Naciones Unidas

Las monografías presentadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología en Beneficio de las Regiones Menos Desarrolladas constituyen documentos de trabajo de dicha Conferencia. Se publican tal como han sido presentadadas por los colaboradores y los puntos de vista expresados en ellas corresponden a los colaboradores. (Veánse notas al dorso.)

## NOTAS

1. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Generales serán distribuidas en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

2. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Especiales serán distribuidas en la Conferencia únicamente en uno de los idiomas oficiales antes indicados.

3. Los resúmenes de las monografías presentadas por los colaboradores serán distribuidos en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

4. No se procederá a la distribución general de las monografías y resúmenes con antelación a la Conferencia. Unicamente serán publicadas en cantidades limitadas con antelación a la Conferencia para uso exclusivo de las delegaciones de los gobiernos participantes y de otros participantes autorizados. La publicación con posterioridad a la Conferencia y la distribución general de las actas y debates de la Conferencia seguirán las prácticas de las Naciones Unidas establecidds por ia Junta de Publicaciones de las Naciones Unidas.

# LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA

Secretaría de la Comisión Económica para América Latina
de las Naciones Unidas

## I. Introducción

1. Uno de los hechos más significativos de los últimos tiempos en materia de incorporación de los adelantos técnicos encaminados a acelerar el desarrollo económico de América Latina es la iniciación de esfuerzos sistemáticos por planificar el crecimiento económico y social de la región. En mayor o menor grado, todos los países latinoamericanos se encuentran abocados a las tareas de perfecionar su organización administrativa, y de asimilar esquemas y métodos de programación, adaptándolos a sus condiciones particulares, con miras a facilitar la definición y aplicación de una política planificada de desarrollo.

2. Esos esfuerzos constituyen una de las respuestas que están dando los países latinoamericanos a los graves problemas a que hace frente la región. Con una población del orden de los 220 millones de habitantes, América Latina constituye una de las zonas del mundo de más rápido crecimiento demográfico. Se estima que el aumento vegetativo de la población alcanza al presente a una tasa media acumulativa anual cercana al 2.9 por ciento, es decir, si se mantuviera ese ritmo la población se duplicaría en menos de 30 años. El crecimiento demográfico, asociado a la estructura de la población por edades, hace necesario proporcionar anualmente oportunidades de empleo productivo a un número creciente de personas que se incorporan a la población activa, dando lugar a exigencias de ocupación que no se están atendiendo en medida suficiente.

3. La asimilación de técnicas productivas modernas, a través de la importación de maquinarias y equipos desde los grandes centros industriales, diseñados en general para economías en que la disponibilidad relativa de factores productivos es bien diferente, acentúa los problemas de ocupación, a la par que plantea exigencias de capitalización que están hoy lejos de satisfacerse.

4. Aunque con acentuadas diferencias entre países, y a menudo con grandes contrastes entre distintas zonas de un mismo país, el nivel medio de ingreso por habitante del continente latinoamericano alcanza en la actualidad a unos 300 dólares por año, con cifras individuales desde menos de 80 hasta más de 600 dólares anuales. Si a esa indicación global se añade el hecho de que existen grandes desigualdades en la distribución del ingreso, a consecuencia de la elevada concentración de la propiedad, la baja productividad que se registra en las áreas rurales, el desempleo abierto o disfrazado y numerosos factores de carácter político y social se comprenderá que importantes sectores de la población latinoamericana vivan en condiciones francamente insatisfactorias.

5. Las formas muy elaboradas de consumo de pequeños núcleos de población de altos ingresos, unidas a las legítimas presiones redistributivas en favor de las masas populares, a fin de satisfacer necesidades apremiantes, son factores que hacen más difícil la tarea de acrecentar en la medida necesaria el coeficiente de capitalización.

6. La economía latinoamericana no viene mostrando tampoco un dinamismo suficiente como para resolver el problema merced a los aumentos del ingreso de la región: en los últimos diez años el incremento medio anual del producto bruto por habitante para el conjunto de América Latina apenas ha sido del orden de 1.5 por ciento. Por otra parte, ese resultado obedece no sólo a la baja tasa de formación de capital, sino también a los desequilibrios que viene mostrando el propio crecimiento y al aprovechamiento insuficiente e inadecuado de los recursos disponibles.

7. Particular importancia ha tenido el retraso de la producción agropecuaria, que deriva en gran medida de factores de índole institucional. Se han resentido así las posibilidades de elevar en magnitud significativa los bajos índices de abastecimiento alimenticio que hoy predominan, así como de acrecentar la provisión de materias primas agrícolas para atender a la expansión industrial. Además, el relativo estancamiento agrícola ha acentuado las presiones de migración interna de la fuerza de trabajo, que han impulsado un proceso de urbanización más allá de lo que justifican el desarrollo industrial y la expansión económica general de América Latina.

8. El sector externo - que, por su magnitud y posición estratégica, podría constituir uno de los factores dinámicos decisivos - no ha mostrado tampoco una evolución favorable. Las exportaciones no han crecido en medida suficiente frente a las necesidades de importación de bienes de capital, productos intermedios y determinados bienes de consumo esencial, y han mostrado fluctuaciones muy acentuadas de volumen y precios, que repercuten profundamente en aspectos básicos de las economías internas. Al mismo tiempo, el comercio internacional de América Latina ha quedado muy rezagado en el conjunto del comercio mundial, disminuyendo su participación desde 11.4 por ciento en 1948 hasta apenas 6.5 por ciento en 1961.

9. Ante la urgencia de acrecentar la provisión de servicios sociales básicos y de dar un impulso dinámico al proceso de desarrollo, se ha acentuado la responsabilidad del sector público y le ha sido tanto más necesario ampliar su actividad en materia de gastos corrientes y de inversión. Pero también en este campo se presentan importantes obstáculos, tanto desde el punto de vista de la insuficiencia e inelasticidad de los ingresos fiscales, como de los esfuerzos que impone una adecuada asignación de los recursos públicos.

10. Las presiones inflacionarias y los desequilibrios persistentes del balance de pagos han venido a constituir, en fin, manifestaciones bien palpables de la insuficiencia del crecimiento económico de la región. La solución y alivio temporal de tales desequilibrios se han transformado en objetivos inmediatos que, a la par que absorben buena parte de la atención de las autoridades públicas, han aconsejado conjuntos de medidas de política económica que en muchos casos comprometen la superación de los problemas estructurales básicos.

## II. La planificación como instrumento para acelerar el desarrollo latinoamericano

11. Los factores a que se ha aludido configuran, junto a otros, un cuadro del desarrollo latinoamericano que lleva a la insatisfacción y refuerza tensiones a las que es necesario atender con prontitud. Al mismo tiempo, se ha venido fortaleciendo el convencimiento de que es urgente emprender una acción enérgica y coordinada en los varios aspectos del desarrollo económico y social, que defina objetivos claros en los que simultáneamente se tengan en cuenta consideraciones de largo alcance y los elementos que contribuyen a orientar mejor las acciones inmediatas. En otras palabras, se comparte la convicción de que es preciso emprender una política planificada de desarrollo.

12. Aunque los trabajos prácticos que responden a tal finalidad se han iniciado sólo en época muy reciente, las formas en que se les está enfocando sugieren que

el concepto de planificación que está incorporando América Latina es de gran amplitud, pues no se limita a aspectos parciales, sino que se propone llegar a constituir un instrumento eficaz de orientación en distintos sentidos; en relación con los programas de inversión y los de política económica; al nivel de la economía en su conjunto y de sus principales sectores; en el ámbito nacional y en el regional, etc.

a) Planificación y programas de inversión

13. Es natural que el concepto de planificación aparezca ligado ante todo al planeamiento de las inversiones. La enorme brecha entre la cuantía de los inversiones económicas y sociales requeridas y las limitaciones en la masa de recursos reales y financieros de que se dispone, exige contar con rigurosos criterios de prelación, que permitan distribuir y canalizar esas inversiones hacia los varios sectores de manera que se asegure su mayor eficacia, en términos del crecimiento más rápido del producto nacional y de su mejor distribución.

14. Los excedentes de capacidad instalada en algunos sectores, con coeficientes de utilización a menudo muy bajos, constituyen un desperdicio de los recursos de capital que contrasta notoriamente con la expansión insuficiente de la capacidad en otros sectores de la economía, que por lo mismo se transforman en obstáculos a un crecimiento más rápido. Igual cosa ocurre con la asignación de recursos a actividades de baja prelación, mientras se postergan inversiones de valor estratégico en el campo económico y social. La frecuencia con que se presentan en la región casos de esta naturaleza instan a ver en la planificación, ante todo, un mecanismo para racionalizar las decisiones en materia de inversión, tanto por lo que toca a los recursos nacionales como a los que se pueden canalizar mediante la asistencia financiera internacional.

b) Planificación y política económica

15. Los programas de inversión que el proceso de planeamiento contribuye a definir y formular se traducen en normas y decisiones que determinan la acción directa de las entidades gubernativas en materia de inversiones públicas. Pero las economías latinoamericanas se caracterizan en general por un predominio de la iniciativa privada, frente a la cual esos programas pueden constituir instrumentos valiosos de orientación, pero no asumir la calidad de decisiones coercitivas. En consecuencia la ejecución de tales programas queda librada en mayor o menor grado a los estímulos o desalientos que puedan establecerse a través del uso de los distintos instrumentos de política económica. Se explica así que en el concepto de planificación que está incorporado a América Latina, la idea de planeamiento de las inversiones parezca estrechamente ligada a la de sistematizar y armonizar toda una política económica consistente.

16. Se trata, además, de una exigencia fundamental que tiene valor en sí misma, aparte de constituir complemento indispensable de los planes de inversión. El manejo de los mecanismos proteccionistas, de la política monetaria, crediticia, de comercio exterior, de subsidios, de salarios y precios, etc. constituyen formas ineludibles de intervención estatal, que ejercen profunda influencia en el desarrollo de las economías latinoamericanas. Pero no siempre se las ha utilizado de manera coherente, con la debida persistencia e inspiradas en objetivos claros y precisos. Por el contrario, a menudo las acciones en esos campos han sido contradictorias, han quedado determinadas por la presión de consideraciones inmediatas, sin una adecuada evaluación de sus efectos futuros, y han carecido de estabilidad, creando un ambiente de incertidumbre poco propico a decisiones que tienen que apoyarse en un grado razonable de permanencia de los lineamientos esenciales de política económica.

17. De ahí que en muchos países de la región no se asocie necesariamente la idea de planificación a una mayor intervención del Estado, pero sí a la armonización y coherencia de la política económica en sus diversas manifestaciones.

c) La necesidad de planificar los servicios sociales

18. El convencimiento de muchos países latinoamericanos acerca de la necesidad de ajustarse a una política planificada de desarrollo ha sido consecuencia, en alta medida, de las exigencias de ampliar y mejorar sustancialmente la provisión de los servicios sociales básicos. Los retrasos que se registran al presente en materia de educación, de salud pública, de vivienda y otros, son tan acentuados, que imponen responsabilidades muy arduas en la acción gubernativa. En tal sentido, no se trata sólo de que la limitación de los recursos para atender a los gastos corrientes y de inversión que se requieren obligan a perfeccionar criterios de prelación que aseguren la atención de las demandas más imperiosas. Por lo general, existen en la región posibilidades muy amplias de mejorar la eficacia en la prestación de servicios sociales, de manera que aun sin gran aumento de esos recursos, se concibe que, mediante una planificación adecuada de las actividades públicas, se atienda mejor a sectores más amplios de la población. Por otra parte, la propia experiencia ha venido mostrando que las acciones en los diferentes campos sociales no pueden considerarse como independientes, sino que están estrechamente entrelazadas. Lo que se puede lograr, por ejemplo, en materia de mejoramiento de la salud pública, no depende sólo de las acciones que se emprendan directamente en ese campo específico, sino también de lo que se haga en cuanto a la alimentación, la vivienda o la propia educación de la población; de igual manera, un programa educacional puede requerir programas complementarios de suministro de ciertos alimentos, o de control y mejoramiento de la salud escolar. Se trata, pues, de otro aspecto en que la eficacia de las medidas de desarrollo social queda condicionada a una coordinación de esfuerzos que en último término requerirá un proceso integral de planificación.

d) Planificación y reformas estructurales

19. La planificación no constituye evidentemente un fin en sí misma sino un instrumento que tiene que ponerse al servicio de objetivos fundamentales. Entre éstos, destaca el convencimiento, cada vez más generalizado en América Latina, de que las perspectivas de su desarrollo económico y social están supeditadas a la incorporación de profundas reformas de carácter estructural. El alto grado de concentración de la riqueza y el ingreso constituye en muchos casos un obstáculo a la aceleración del crecimiento, debilita los estímulos a la incorporación tecnológica y la formación de capital, y priva a importantes sectores de la población de una participación adecuada en el esfuerzo de desarrollo y en el aprovechamiento de sus frutos.

20. El problema es particularmente acentuado en el caso de la agricultura, donde una reforma agraria - que incluya modificaciones tanto en el régimen de tenencia de la tierra como en la organización y métodos de producción - parece ser urgente en la mayoría de los casos.

21. Pero no se circunscriben a ésa las reformas estructurales que se han iniciado o tendrán que ejecutarse en América Latina. Entre varias otras, las crecientes responsabilidades del sector público, frente al retraso de los mecanismos y sistemas tributarios determinan la insuficiencia, inestabilidad y regresividad de los ingresos fiscales, e imponen, en consecuencia la necesidad de estudiar e implantar modificaciones sustanciales. De manera más general, la redistribución del ingreso exigirá cambios tanto en la política de remuneraciones como en la estructura misma de la producción de bienes y servicios.

22. Un conjunto de reformas de esta índole plantea evidentemente grandes y complejos problemas, que pueden ocasionar graves transtornos si no se las anticipa y se definen de antemano las medidas y acciones que permitan implantarlas con un mínimo de riesgos. En otras palabras, la planificación puede ser instrumento esencial para preparar y ejecutar las reformas estructurales que exige el desarrollo de la economía latinoamericana.

e) Planificación e integración regional

23. Algo similar ocurre en relación con los esfuerzos ya iniciados por América Latina en materia de integración regional, de los que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio constituye su primera manifestación concreta.

24. Propender a un mayor intercambio e integración regionales, eliminar progresivamente las barreras aduaneras para el comercio entre los países de la región, asegurar una adecuada reciprocidad dentro de los marcos de un mercado común para el área, son todos factores que influirán poderosamente en la economía de cada país y podrían exigir a veces cambios sustanciales en la orientación de su producción, a la par que obligar a definir criterios para adoptar decisiones que signifiquen compromisos de muy largo alcance.

25. Difícilmente se conciben avances verdaderamente importantes en esta materia como no sea dentro de los marcos de una política planificada de desarrollo, tanto en el ámbito nacional como en el de la coordinación de las políticas de los varios países, en que tienen que apoyarse los esfuerzos de integración.

26. En suma, lo que se está tratando de incorporar en América Latina es un concepto de planificación que contribuya a una mejor orientación de las inversiones, que sirva de base para definir una política de desarrollo clara y persistente, que ayude a acrecentar la provisión y eficacia de los servicios sociales básicos, que acelere la implantación de reformas estructurales profundas y asegure sus resultados, y que facilite y oriente los esfuerzos de integración regional ya iniciados.

## III. Las primeras experiencias prácticas

27. Los primeros esfuerzos prácticos en materia de planificación no podrán, naturalmente, atender de inmediato a todas esas exigencias. En efecto, sólo en los últimos tres años se ha iniciado la preparación sistemática de planes y programas teniendo en cuenta - aunque no se lo logre de inmediato - la amplitud y profundidad a que debe aspirar el proceso. Apoyados en buena medida en las investigaciones metodológicas que con varios años de anticipación habían iniciado algunos organismos, y en particular la secretaría de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, varios países de la región comenzaron recientemente a establecer los núcleos técnicos iniciales y a sistematizar los primeros planes concretos. Desde entonces, la aceptación de la idea de la planificación se ha difundido rápidamente en los varios países de la región. En algunos, se ha traducido ya en la preparación y comienzo de ejecución de los primeros planes integrados de desarrollo económico y social; en otros, en la elaboración de planes y programas de corto plazo, que incorporan de manera sistemática las necesidades de acción tendientes a afrontar las exigencias más inmediatas; otros, en fin se encuentran abocados a preparar y mejorar las informaciones básicas esenciales, así como a establecer los mecanismos administrativos indispensables.

28. No hay uniformidad absoluta en estos esfuerzos, ni por lo que toca al alcance último de la planificación ni en cuanto a las modalidades inmediatas para emprenderlos. En el fondo, existe el convencimiento de que se necesita diseñar un instrumento que se adapte de manera particular a las condiciones concretas de América Latina, y que, en consecuencia, junto al conocimiento de los avances logrados en otras áreas, se requieren la investigación y el examen de la propia experiencia para ir definiendo, en aproximaciones sucesivas, los lineamientos metodológicos y las formas de preparación y ejecución de los planes que mejor respondan a las características de la región.

29. Aunque ésa es la etapa en que se está al presente, las primeras experiencias muestran algunos rasgos comunes susceptibles de cierto grado de generalización, a los que se hace a continuación breve referencia.

a) Los enfoques metodológicos

30. En general, los esfuerzos se encaminan a la formulación de planes que compren-

dan a toda la economía y tengan en cuenta perspectivas de largo alcance, es decir, responden a un concepto de planificación global. Dentro de ese marco, las orientaciones para la acción práctica quedan determinadas por la definición más pormenorizada de lo que tiene que hacerse en las primeras etapas, de manera que los planes de corto y largo plazo no aparecen tanto como dos instrumentos diferentes, cuanto como dos etapas de un proceso único de planificación. De igual manera, las proyecciones globales iniciales se van clasificando por sectores de actividad, lo que conduce a planes sectoriales que forman parte integrante del plan global, y representan, en consecuencia, una "sectorilización" y no algo distinto del plan global. A su vez, los planes sectoriales incorporan criterios sobre la localización geográfica de las acciones que comprenden, lo que lleva a una concepción de los planes regionales también como partes integrantes del plan global. En suma, de lo que se trata es de propender a la formulación de planes que, respondiendo a perspectivas y objetivos de largo plazo, definan lo que tiene que hacerse en el futuro inmediato, ofrezcan indicaciones precisas sobre las necesidades de crecimiento y las acciones que deben emprenderse en cada uno de los sectores de actividad económica, permitan localizar geográficamente esas acciones, precisen las responsabilidades directas del sector público y orienten el uso de los distintos instrumentos de política económica para que contribuyan a estimular el cumplimiento de las responsabilidades que queden entregadas al sector privado.

31. Este concepto general constituye por ahora una aspiración que, si bien se está alcanzando en algunos casos, no siempre puede aplicarse prácticamente. De hecho, se han formulado - y continúan haciéndose - planes parciales independientes, sectoriales o de corto plazo, que no forman parte de un plan global; pero más que de una decisión deliberada se trata de sustitutos temporales de un esfuerzo más amplio, que disminuya los riesgos de falta de coherencia y complementación inherentes a las iniciativas parciales independientes.

32. El proceso suele iniciarse con la formulación de un diagnóstico, que sistematiza el conocimiento de la situación existente y sus tendencias, con vistas, principalmente, a identificar los obstáculos que se oponen a un crecimiento más acelerado, proporcionando al propio tiempo las bases de información cuantitativa indispensables para las etapas siguientes.

33. En segundo lugar, se procura definir un marco conceptual que asegure la compatibilidad de las proyecciones y decisiones, de manera que se tengan en cuenta las interrelaciones fundamentales de la economía, mediante la formulación de un modelo de programación. En general, se utiliza primero un modelo global muy simplificado, con cuyo auxilio se formula un primer conjunto de proyecciones que incorporan las principales variables macroeconómicas; con ello se atiende a la doble finalidad de examinar las posibilidades, consecuencias y exigencias que quedarían reducidas a distintos objetivos y metas de desarrollo, y de dejar establecidos los valores - por lo menos preliminares - de esas variables fundamentales, que pasan a constituir un marco general de referencia para la formulación ulterior de proyecciones más detalladas.

34. En esa etapa, así como en las siguientes, desempeña un papel de gran importancia la definición de los objetivos y metas del plan, ya que allí se resumen las decisiones fundamentales - incluidas las de orden político general - que orientan y justifican el esfuerzo de desarrollo que supone el plan. Tal definición puede limitarse a la postulación de determinado ritmo de aumento del producto global o formularse en términos de cierta expansión del consumo, o de cambios en la distribución del ingreso por sectores sociales o regiones, o de metas específicas de mejoramiento de las condiciones de vida, etc. La decisión última sobre la magnitud de los objetivos y metas que se escojan tendrá en todo caso que tomar en cuenta, apoyándose en el modelo global, sus repercusiones en términos del esfuerzo de ahorro nacional, de endeudamiento externo, de sustitución de importaciones y crecimiento de exportaciones, de exigencias y posibilidades de ocupación de fuerza de trabajo, y otros factores esenciales.

35. Las etapas anteriores preparan el terreno para la formulación y operación de un modelo más amplio, que facilite una clasificación detallada de las variables principales y permita traducir las proyecciones globales en función de una subdivisión adecuada por sectores de actividad económica. En varios casos se ha probado la utilidad que para tales propósitos puede tener un modelo de insumo producto. Cuando así ocurre, los pasos siguientes se ajustan a la forma normal de utilización de un esquema de esa índole: la proyección de los distintos componentes de la demanda final - el consumo público y privado, las exportaciones, la inversión bruta - y su composición por sectores de origen; la proyección de los valores de producción por sectores y las demandas intermedias, con auxilio de los coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final y los coeficientes técnicos de insumo producto; los ajustes entre la capacidad para importar y las exigencias de importación, así como la incorporación de cambios previsibles en la demanda intermedia, y la proyección de las necesidades de inversión por sectores.

36. Ese conjunto de proyecciones - que incluye una evaluación de las consecuencias de las metas esenciales que orientan el plan, de las necesidades de crecimiento de la producción bruta de cada sector, de las exigencias de sustitución de importaciones etc. - tiene que cotejarse luego con la disponibilidad y objetivos de ocupación de fuerza de trabajo, mediante la formulación de una especie de balance de mano de obra. Es esencial también una consideración más detallada de las exigencias de formación de capital y su financiamiento, mediante la formulación de balances complementarios de capital en sus aspectos real y financiero. De igual manera, las proyecciones conducen prácticamente a un presupuesto de importación, así como a precisar la orientación y participación de las actividades del sector público, lo que facilita la coordinación de los planes de largo plazo con los programas de inversión pública de mediano plazo y los presupuestos fiscales anuales.

37. Las proyecciones globales para cada sector - incluidas las exigencias de crecimiento para atender a la expansión del consumo, de las inversiones, de las exportaciones o de la sustitución de importaciones, y de las materias primas que entrega a otros sectores productivos -, ofrecen el marco general de referencia a partir del cual se formulan en seguida los planes sectoriales detallados, en los que se llega hasta el nivel de la presentación y evaluación de proyectos específicos.

38. Por fin, este conjunto de proyecciones cuantitativas ofrece las bases para definir, en toda su amplitud y detalle, el programa de política económica que debe formar parte del plan.

b) Los mecanismos de planificación

39. Un esfuerzo de planificación de este alcance es difícilmente compatible con el mantenimiento de una organización administrativa tradicional del sector público, cuyas bases se establecieron no sólo hace mucho tiempo sino bajo condiciones bien distintas de las que se dan al presente. De ahí que una de las primeras preocupaciones de los países latinoamericanos en esta materia sea la adecuación de su estructura administrativa a las exigencias de la planificación. En muchos casos, se ha comenzado por establecer pequeñas oficinas técnicas centrales, por lo general como dependencias directas de la Presidencia de la República, a las que se han encargado las tareas preparatorias y las de coordinación de los planes y programas parciales, con vistas a integrarlos armónicamente en un plan de conjunto. A fin de facilitar la incorporación de las decisiones más generales de carácter político y las orientaciones fundamentales de política económica que necesariamente tiene que reflejar un plan de desarrollo, se han constituido también, en algunos casos, consejos o juntas de alto nivel, con participación del Presidente de la República, algunos o todos los ministros de estado y otros funcionarios importantes dentro de la respectiva jerarquía administrativa.

40. Por su parte, la labor técnica de las oficinas centrales se apoya y complementa con la de oficinas sectoriales y regionales de planificación, que han comenzado

en algunos casos a constituirse en los ministerios y otros niveles de la administración pública y de la división político-administrativa del país. Aunque éstas dependen jerárquicamente de la autoridad administrativa correspondiente, tienen que coordinar estrechamente sus labores con la oficina central. Se propende así a descentralizar las tareas de planificación, asegurando al mismo tiempo la organización y coherencia de los planes parciales, al reservar a la oficina central la responsabilidad de presentar en definitiva el proyecto de plan general de desarrollo económico y social.

41. A largo plazo, se concibe así la constitución de una verdadera pirámide de planificación, que se irá extendiendo progresivamente a toda la administración nacional. Con ello, se asegura que en la formulación de los planes finales se tendrán en cuenta las iniciativas y necesidades sectoriales y regionales, y se dará participación activa en el proceso de planificación a quienes tengan la responsabilidad de su ejecución.

42. Además de esa contribución directa del conjunto de la administración pública, existe también la preocupación por establecer mecanismos apropiados para la participación del sector privado en el proceso de planificación. No se cuenta hasta ahora con muchas experiencias concretas en esa materia, pero se viene examinando la posibilidad de organizar comisiones o juntas consultivas donde los empresarios y trabajadores - así como los representantes de universidades o técnicos calificados que no son funcionarios públicos - puedan conocer, en todas sus etapas, la elaboración de los planes, prestar su concurso y expresar sus opiniones, ya sea sobre los lineamientos fundamentales del plan o sobre acciones específicas que éste incorpora. En el fondo, esta preocupación refleja el convencimiento de que la participación de los sectores populares es uno de los requisitos más importantes para el éxito de una política planificada de desarrollo.

43. Como se ha advertido, estos esfuerzos están recién iniciados en América Latina de manera sistemática. Las consideraciones que se exponen representan, pues, más bien el concepto que en general se tiene sobre el problema, antes que una descripción de los avances logrados ya. Con todo, sí hay un campo en que se están registrando progresos prácticos muy significativos. Se trata de las reformas de los sistemas y mecanismos presupuestarios, mediante la incorporación de las técnicas de presupuestos por programas y actividades, que están facilitando la utilización del presupuesto fiscal como instrumento efectivo de planificación. Por lo mismo, se ha prestado particular atención a la necesidad de vincular estrechamente las nuevas oficinas centrales de planificación con las de presupuesto, y de dar a aquéllas una activa participación en el proceso presupuestario.

44. De esta manera, se tiende a conformar un mecanismo de planificación que conduzca a la elaboración, ejecución, actualización y revisión periódica de planes de largo plazo, que se complemente con planes de inversión pública de mediano plazo y en el cual el presupuesto fiscal venga a constituir - estrechamente vinculado a aquéllas - el plan de corto plazo por lo que toca a las actividades gubernativas.

c) Las principales dificultades y la cooperación técnica internacional

45. Los esfuerzos de planificación en que están empeñados muchos países latinoamericanos tropiezan, como es natural, con graves dificultades. Además de las dificultades generales de carácter político, éstas se relacionan, entre otras, con la insuficiencia de personal técnico suficientemente capacitado, las deficiencias de la información básica, la falta de reconocimiento sistemático de los recursos naturales, la debilidad de los centros nacionales de investigación tecnológica, y el retraso en la preparación de anteproyectos y proyectos específicos de inversión.

46. Tratándose de tareas nuevas en la región, es natural que el problema de la escasez de funcionarios con entrenamiento específico en planificación demande atención preferente. Por otro lado, el proceso de planeamiento requiere una masa de información estadística que no suelen suministrar los programas estadísticos

tradicionales, así como conocimiento mucho más amplio de los recursos potenciales en que puedan apoyarse nuevas líneas de desarrollo. A su vez, los planes han de sustentarse, y tienen que terminar por traducirse, en proyectos específicos de inversión, que requieren la incorporación de criterios económicos y técnicos y exigen comúnmente esfuerzos y recursos considerables.

47. Los programas especiales de capacitación de profesionales latinoamericanos en materia de desarrollo económico, las investigaciones sobre técnicas de planificación adecuadas a las condiciones del área, y el asesoramiento directo a los gobiernos de la región mediante un programa especial de grupos asesores, constituyen, entre otras, algunas de las formas en que la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas ha venido apoyando estos esfuerzos. Por su parte, la reciente constitución del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, bajo la égida de la CEPAL, abre nuevas posibilidades de fortalecimiento de la asistencia técnica internacional en esos campos. A la misma finalidad concurren los aportes de otros mecanismos de ayuda internacional y de países de fuera del ámbito latinoamericano.

48. Al mismo tiempo se abre paso la convicción de que es urgente complementar estos esfuerzos con el fortalecimiento de la investigación tecnológica en América Latina. Los procesos y equipos que se trasplantan desde países más industrializados no siempre se adaptan a una utilización equilibrada de los factores locales de producción; urge estudiar e introducir métodos más eficientes de explotación agrícola; hay grandes exigencias de investigación relativas al aprovechamiento de materiales locales nuevos, con vistas a transformarlos directamente en productos exportables o a mejorar y acrecentar la disponibilidad de bienes para satisfacer demandas internas. En materias como éstas, el mismo proceso de planificación ofrecerá orientaciones básicas que permitan definir una política de investigaciones tecnológicas en América Latina de manera que se asegure su mayor eficacia y su canalización hacia los campos de más alta prelación.

1637 S - Nov.1962 - 600

## NOTES

1. Papers selected for inclusion in General Sessions will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

2. Papers selected for inclusion in Specialized Sessions will be available at the Conference in only one of the above official languages.

3. Summaries of all papers, as submitted by contributors, will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

4. Papers and summaries will not be available for general distribution in advance of the Conference. They will be published in advance in limited quantities only for the use of delegations of participating governments and of other authorized participants. Post-Conference publication and general distribution of the Conference Proceedings will follow United Nations practices as laid down by the United Nations Publications Board.

# ECONOMIC DEVELOPMENT PLANNING IN LATIN AMERICA

by the

Secretariat of the United Nations Economic Commission for Latin America

SUMMARY

1. One of the most important events in recent years in relation to the assimilation of technical advances designed to speed up Latin America's economic development is the initiation of systematic efforts to plan its economic and social growth. To one degree or another all the countries in the region are engaged in improving their administrative organization and in putting programming schemes and methods into practice, adapting them to their own peculiar conditions with a view to the definition and application of a planned development policy.

2. Although the practical work directed towards that end began only a short while ago, the method of approach suggests that the concept of planning that Latin America is adopting is comprehensive is scope, since it is not confined to the achievement of partial results but is intended to provide an effective yardstick that could be used for a variety of purposes, i.e., for investment programmes, for the planning of economic policy, for the over-all economy or its principal sectors, for action at the national or regional level, etc.

3. In short, the efforts being made are designed to inculcate in Latin America a planning concept that will make for improved distribution of investment; serve as a basis for the definition of a clear and resolute development policy that will help to increase the extend and efficacy of the basic social services; expedite the introduction of far-reaching structural reforms while ensuring satisfactory results from them; and facilitate and guide the steps already taken towards regional integration.

4. The first practical action taken in the field of planning will naturally be unable to satisfy all these requirements at once. It is only in the last three years that the systematic preparation of plans and programmes has been instituted, paying proper regard to the scope and depth which the planning process should eventually reach - though it is not immediately attainable.

5. There is no uniformity whatsoever in these efforts, as regards either the eventual implications of planning or the immediate procedures for its implementation. But it is fundamentally believed that an instrument must be devised which is in keeping with the peculiar conditions prevailing in Latin America, and that, besides a knowledge of the progress being made in other regions, it is necessary to investigate and study the experience of the Latin American countries themselves so that general methodological principles can be gradually evolved, and the ways of preparing and executing plans worked out that are best suited to the characteristics of the region.

6. With respect to the methodological approach, the efforts made generally aim at the formulation of plans that embrace the whole economy and give due consideration to long-term implications, i.e., they follow the concept of over-all planning. Within this framework, the guide-lines for practical action are determined by the more detailed definition of what has to be done during the initial stages, so that short and long-term plans form two stages in a single planning process rather than

two distinct instruments. Similarly, the preliminary aggregate projections are classified by sectors of activity, the result being sectoral plans forming part of the over-all plan. In other words, they constitute what may be termed a sectoral approach rather than something separate from the over-all plan. The sectoral plans in their turn embody criteria governing the geographical location of the action involved, which means that the regional plans too are part of the over-all plan.

7. A planning effort on this scale is hard to reconcile with the maintenance of a public sector organized on traditional lines, based on principles established long ago in conditions very different from those now prevailing. This is why one of the first concerns of the Latin American countries in this field is to make their administrative structure capable of meeting the demands of planning. In many cases the first step has been to establish small central technical offices, generally directly under the Office of the President, and to entrust them with the preparatory work and the task of co-ordinating sectional plans and programmes so that they fit smoothly into a general plan. Some countries have also established high-level councils or boards at the corresponding administrative level.

8. The technical work done by the central offices is supplemented and reinforced by the work of sectoral and regional planning offices that are beginning to be set up in some countries within ministries and at other levels of the public administration and of the country's political and administrative structure. This makes for a descentralization of planning activities, but it ensures at the same time that sectoral plans are properly organized and consistent by reserving to the central office the responsibility for submitting the final version of the draft over-all economic and social development plan.

9. Thus the long-term concept is that of real planning pyramid, which will gradually take in the whole of the government administration. This will ensure that when the final plans are formulated they will take account of sectoral and regional activities and needs, and that those responsible for executing the plan participate actively in the planning process.

10. The foregoing is being complemented by the reform of budgetary systems and machinery through the application of programme and performance budgeting techniques, which are making it possible to use the national budget as an effective planning instrument. For this reason special attention has been devoted to the necessity for establishing close links between the new central planning offices and the budget office, and to giving the planning offices an active part in the budgetary process.

11. As is to be expected, the planning efforts being made by many Latin American countries are encountering serious obstacles, and international financial assistance is playing the chief part in surmounting these. For instance, the special programmes for training professional staff in Latin America in the field of economic development, research on planning techniques suited to conditions in the region, and direct advisory services to the Governments of the region through a special programme of Advisory Groups, represent some of the ways in which the United Nations Economic Commission for Latin America has been supporting these efforts. Moreover the recent establishment of the Latin American Institute for Economic and Social Planning, under the auspices of ECLA, opens up the way for further strengthening of international technical assistance in these fields. Additional contributions to this end are made through other machinery for international aid and through countries outside Latin America.



S - 1637 E - Nov.1962 - 1,600

E/CONF.39/H/59
3 Nov.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

Point de l'ordre du jour : H.1

France

# QUELQUES PROBLEMES POSES PAR L'ETABLISSEMENT DE COMPTES ECONOMIQUES EN PAYS PEU DEVELOPPES

Par A. L. CHADEAU,
Administrateur Civil à l'Administration Centrale
des Finances, Paris

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

## NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

# QUELQUES PROBLEMES POSES PAR L'ETABLISSEMENT DE COMPTES ECONOMIQUES EN PAYS PEU DEVELOPPES

(Projet de Communication à la Conférence des Nations Unies sur l'application de la Science et de la Technique dans l'intérêt des régions peu développées, présenté par A.L. CHADEAU).

La présente communication a pour objet de présenter quelques remarques relatives à des travaux récents de Comptabilité Economique réalisés dans la République du NIGER. Ces études, effectuées avec l'aide du Ministère français de la Coopération, ont porté sur les années 1959 et 1960.

Choisir la République du NIGER comme champ d'application des techniques de la Comptabilité Nationale pouvait apparaître au départ comme une véritable gageure. Ce pays est, en effet, un des moins engagés du continent africain dans la voie du progrès économique. Très vaste, peu peuplé, il est mal pourvu de ressources naturelles et son éloignement des grands courants d'activités du monde moderne oppose à son développement un handicap sérieux.

Toutefois le vif désir de ses dirigeants de promouvoir une croissance accélérée de l'économie, conduisait à procéder, avant toute décision importante, à un inventaire aussi complet que possible des ressources et des besoins. Il est apparu que la Comptabilité Nationale, avant même de donner une image fidèle de l'économie nigérienne, pouvait constituer une méthode précieuse d'orientation des recherches et de rassemblement des informations. C'est dans cet esprit qu'ont été dressés les comptes relatifs à l'année 1959. Au cours de cette étude les principales insuffisances statistiques purent être mises en évidence et les travaux nécessaires furent classés par ordre de priorité. S'inspirant pour partie de ces constatations les autorités du Niger établirent un important programme d'enquêtes, actuellement en cours d'exécution.

Les comptes relatifs à l'année 1960 ont bénéficié des premiers résultats de ces travaux. On a pu à cette occasion affiner l'analyse économique et donner un détail beaucoup plus poussé de diverses opérations. Sans doute ces études soulèvent-elles encore beaucoup plus de problèmes qu'elles n'en résolvent, mais ce n'est pas un mince avantage que d'avoir pu discerner à travers elles les principaux obstacles.

Elles ont permis notamment de constater que les techniques de la Comptabilité Nationale, telles qu'elles ont été mises au point dans les pays industrialisés, se prêtaient mal à l'analyse de la situation des régions peu développées. Le sous-développement ne tient pas en effet seulement à l'insuffisance des ressources ou à celle des capacités techniques. Il est lié aussi à des structures

sociales et mentales profondément originales qui requièrent des instruments d'étude spécifiques. Aussi les méthodes qui nous sont familières en Europe demandent-elles à être sensiblement modifiées lors de leur utilisation en Afrique Noire. On s'en doutait, certes, mais l'expérience a permis de mettre en évidence les difficultés majeures d'une telle transposition.

Certaines de ces difficultés résultent de l'inadaptation partielle des techniques comptables ; d'autres tiennent aux déficiences de l'information.

## A - Difficultés d'ordre méthodologiques

La méthode utilisée pour la confection des Comptes du Niger, inspirée largement des techniques françaises (cf. les Comptes de la Nation - Volume II - Méthodes, PARIS - Imprimerie Nationale - 1960) a comporté certaines simplifications destinées à adapter le cadre comptable à l'économie rudimentaire du pays (1). Toutefois, en dépit de ces modifications, il ne semble pas que l'architecture des Comptes ait permis de représenter très fidèlement la réalité. D'importants problèmes subsistent dont certains méritent quelque réflexion :

### a) L'emploi des catégories habituelles de la Comptabilité Nationale a rendu difficile l'identification des agents en fonction de leur rôle économique

Comme leurs homologues français (2) les comptes nationaux du Niger distinguent quatre grandes catégories d'agents :

- les "ménages", qui groupent l'ensemble des individus en tant qu'ils effectuent des opérations économiques liées à leur vie domestique.
- les "entreprises", dont l'activité est consacrée essentiellement à la production de biens et de services.
- les "administrations", qui sont, en principe, des organismes à but non lucratif accomplissant des tâches d'intérêt général, mais qui jouent également un certain rôle dans la production.
- l'"extérieur", qui est un agent théorique, pourvu d'un "compte-écran" destiné à enregistrer les relations entre les agents résidant sur le territoire de la République et ceux qui se trouvent hors de ce territoire.

Cette classification rend mal compte de la structure exacte de l'économie du pays.

- Il existe, certes, au Niger des "ménages" et des "entreprises" qui correspondent assez bien à ce qu'on désigne sous ces vocables dans les pays développés. Mais ces agents, faciles à identifier, sont très peu nombreux en regard des effectifs de la population. En réalité la grande masse des Nigériens est composée d'agriculteurs et de pasteurs qui satisfont une grande partie de leurs besoins par leur propre production.

Pour enregistrer leurs activités dans les Comptes Nationaux on a utilisé une méthode analogue à celle qui est employée dans les Comptes français en ce qui concerne les "entrepreneurs individuels". Lorsque ces agents produisent des biens

---

(1) Voir M. COURCIER - "Manuel de Comptabilité Economique adaptée aux Pays Tropicaux"

(2) Les comptes français distinguent depuis 1960 les "entreprises non financières" et les "institutions financières". La rusticité des structures de l'économie nigérienne n'imposait pas de reproduire cette distinction.

et des services ils sont réputés "entreprises" ; par contre lorsqu'ils consomment ou épargnent ils sont considérés comme des "ménages". Cette dislocation arbitraire de mêmes individus, dont les comportements sont en réalité profondément homogènes, est déjà choquante en ce qui concerne une économie développée où cette forme de production est loin d'être dominante. Appliqué à 97 % des effectifs de la population d'une nation, le procédé devient tout à fait inadéquat. A cette occasion les concepts généraux eux-mêmes perdent en grande partie leur signification : peut-on dire que les membres d'une tribu d'éleveurs nomades sont groupés en "ménages" définis comme "un ensemble de personnes, généralement liées par le sang ou par le mariage et vivant dans le même logement" ? Peut-on les qualifier d'"entrepreneurs individuels", c'est-à-dire d'individus "produisant pour leur propre compte des biens et des services destinés à la vente" ? La réponse à ces questions est certainement négative. En essayant de faire entrer la réalité africaine dans des catégories qui n'ont pas été taillées à sa mesure on risque de fausser irrémédiablement l'analyse. On s'expose, en particulier, à considérer comme irrationnelles certaines relations observées entre la production, la consommation et l'investissement, qui ne paraissent aberrantes que parce qu'on a perdu de vue l'unicité et l'originalité des agents qui les mettent en oeuvre. Au surplus lorsqu'on agrège dans les mêmes comptes les données relatives à l'activité traditionnelle des populations avec celles qui concernent les ménages et les entreprises de type évolué on enlève une large part de leur signification aux variations globales. Dans ces conditions les Comptes Nationaux peuvent difficilement servir de base à une programmation scientifique. Ils se prêtent mal, en particulier, à la confection de modèles économétriques simples.

- la catégorie des "administrations" possède plus de cohésion. Toutefois leur poids dans la vie du pays s'avère au Niger beaucoup plus important que dans les régions développées, surtout si on considère la partie marchande de l'économie. Par ailleurs, dans nombre de secteurs, l'activité des services administratifs devrait conduire à leur reconnaître des fonctions de production (1). Enfin, la tendance actuelle des autorités à faire de l'Administration le moyen essentiel et direct de la croissance économique devrait amener à considérer cet agent d'une manière un peu différente de celle de la Comptabilité Nationale française. En particulier sa qualité de producteur et de principal investisseurs tend à le rapprocher des entreprises.

- La notion d'agent "extérieur" est difficile à cerner. Pour des raisons de commodité statistique les Comptes Nationaux du Niger ont été établis, comme les comptes français, à partir du concept de territorialité et non de nationalité. En France, les différences entre les deux optiques sont assez minces. Il n'en va pas de même au Niger où l'approche "territoriale" a l'inconvénient d'assimiler aux agents du pays des agents non nationaux dont les comportements sont très différents. L'importance prépondérante des agents étrangers, qui dominent l'économie marchande, est ainsi partiellement dissimulée.

b) Les concepts ordinaires de la Comptabilité Nationale font obstacle au recensement systématique des activités économiques

La principale difficulté réside, comme on l'a vu, dans l'emploi des catégories "ménage" et "entreprises" pour classer les opérations économiques accomplies par les paysans et les pasteurs nigériens. On sait que les activités intra-ménagères (préparation des aliments, nettoyage des logements, etc...) ne sont pas enregistrées dans les comptabilités sociales des régions développées. Cette lacune présente relativement peu d'inconvénients, de tels travaux n'ayant qu'une importance

(1) On l'a admis pour les Travaux Publics et les Postes et Télécommunications, mais le problème se pose aussi pour les services médicaux et pharmaceutiques, certains transports, l'enseignement, certaines activités agricoles et pastorales, etc.

assez faible par rapport au produit brut de ces pays. Au Niger, région d'auto-consommation importante, il en va tout différemment.

La fourniture d'eau, le tissage familial, la réparation des tentes et des cases, le transport par flottage ou portage, le stockage des aliments, le pilage des céréales, le ramassage du bois, la collecte des produits de cueillette, etc... sont autant de tâches domestiques dont le rôle est de premier plan dans la vie de l'immense majorité de la population. En les négligeant, souvent faute de pouvoir les mesurer, on appauvrit considérablement l'analyse économique.

Cette incapacité à enregistrer la totalité des faits explique en partie la faiblesse des agrégats calculés d'après les comptes nationaux. Ce phénomène n'est pas particulier au Niger. D'une manière générale les chiffres avancés pour rendre compte des Revenus Nationaux per capita dans les pays peu développés minimisent l'activité et le niveau de vie réels des populations, car ils ne tiennent pas compte de la totalité des productions de biens et de services. C'est la même erreur qui conduit souvent à exagérer l'importance des périodes d'inactivité des paysans africains. Pour cette raison, les tentatives visant à récupérer ce temps réputé, souvent à tort, "inemployé", conduisent quelquefois à des mécomptes. Dans l'état actuel des informations les Comptes Nationaux du Niger ne peuvent pas donner une estimation réaliste des possibilités de l'"investissement humain".

c) <u>La dispersion des marchés en de multiples pôles d'échanges autonomes et l'existence d'un très important secteur d'auto-consommation donnent au problème des évaluations en valeur une acuité particulière</u>

Dans les économies marchandes le principal indicateur économique est constitué par le système des prix : ceux-ci traduisent (au moins d'une manière approximative) des états de rareté relative des produits, compte tenu de l'échelle des préférences des consommateurs et des contraintes techniques de la production.

Dans les pays sous-développés, notamment au Niger, les prix n'assument plus cette fonction. D'une part, en effet, la diversité et le cloisonnement des marchés entraînent, dans l'espace et le temps, de telles variations de prix pour une même marchandise que le calcul d'un prix moyen annuel, suffisamment représentatif de l'état de rareté relative des produits à l'échelle globale pour être utilisé en Comptabilité Nationale, se révèle très souvent impossible. D'autre part, la plus grande partie de la production échappe au système marchand et fait l'objet d'auto-consommation ou de troc.

En dépit de ces circonstances peu favorables il est utile de disposer de termes relativement comparables pour appréhender l'économie dans son ensemble et apprécier ses réactions globales aux incitations. Aussi est-on conduit, pour prendre approximativement la mesure des divers agrégats, à employer des méthodes spécifiques d'évaluation. Les spécialistes en proposent de nombreuses dont quelques une seulement ont été utilisées au Niger.

C'est ainsi que la valeur des productions agricoles autoconsommées a été calculée à partir des prix pratiqués sur les marchés les plus proches (sous-secteurs agricoles), le prix global retenu représentant la moyenne des prix observés dans chaque sous-secteur, pondéré en fonction des quantités produites. En ce qui concerne l'évaluation des ressources procurées par l'artisanat local du textile et du cuir, on a extrapolé le rapport entre le prix de vente et le coût des consommations intermédiaires, révélé par une enquête sommaire, à l'ensemble des quantités de matières premières traitées.

Le calcul de la valeur des constructions d'habitation de type traditionnel a nécessité l'emploi d'un procédé encore plus indirect. Sur la base d'études techniques relativement précises on a évalué le nombre d'heures de travail nécessaires à l'entretien et à l'accroissement de l'ensemble des logements existant dans le pays, compte tenu de l'évolution démographique et de la répartition ethnique des populations. Pour obtenir une mesure en valeur de ces productions on a estimé le prix de l'heure de travail au niveau du salaire horaire minimum légal.

Il est bien clair qu'aucune de ces méthodes n'est pleinement satisfaisante. Sans même faire état de l'incertitude qui pèse sur les chiffres utilisés à l'occasion de leur mise en oeuvre, leur principal défaut réside dans le fait qu'elles donnent une mauvaise représentation de l'échelle réelle des valeurs. En effet, lorsque le paysan africain apporte au marché ses produits ou son travail, il accomplit un acte de nature fondamentalement différente de celui qu'il effectue en produisant pour lui-même. Dans le premier cas il a pour dessein de se procurer à des fins précises et limitées des signes monétaires qui lui sont occasionnellement indispensables : acquisition de certains produits manufacturés, paiement de l'impôt, etc... Dans le second cas il accomplit les actes traditionnels de sa vie courante. Le rapport de préférence qui s'établit entre les unes et les autres de ces activités est essentiellement contingent : il dépend souvent de la situation momentanée de l'agent qui les exécute. Tel cultivateur qui en période de collecte de l'impôt n'hésitera pas à s'embaucher sur un chantier de construction, préférera en d'autres temps consacrer son activité à la réparation de sa case ou à la mise en culture de son champ, quelque soit le gain qui lui est offert sur le marché du travail. Dans ces conditions il est très difficile de dresser un système de prix commun aux productions marchandes et non marchandes qui soit un bon indicateur de rareté. On doit se résigner à perdre de vue certains aspects importants de la réalité lorsqu'on tente d'agréger des phénomènes qui sont largement irréductibles les uns aux autres.

B - Difficultés tenant à la déficience de l'information

Les obstacles que rencontre l'établissement des Comptes économiques en pays peu développés ne tiennent pas seulement à l'inadaptation relative des méthodes d'analyse et de synthèse. Même si le comptable national disposait d'un instrument théorique parfaitement adapté à la situation locale, il ne pourrait en faire qu'un usage limité en raison de la très grande insuffisance de l'information disponible. Cette déficience est particulièrement sensible au Niger.

L'introduction aux Comptes Economiques de 1959 soulignait notamment :

"En 1959 la République du Niger ne possédait pas encore de service statistique digne de ce nom. Aucune enquête scientifique n'avait été conduite sur les principaux phénomènes de la vie économique : démographie, commerce extérieur, production agricole, consommation, monnaie et crédit. Certains services administratifs eux-mêmes, et notamment les services financiers, n'étaient pas en état au mois de Novembre 1960 de détailler avec précision les opérations qu'ils avaient effectuées l'année précédente. Aussi a-t-il fallu procéder par des voies indirectes, pratiquer de multiples recoupements, pour obtenir des estimations chiffrées dont la qualité laisse grandement à désirer.

Pour prendre une certaine mesure de ces incertitudes, il faut considérer qu'une erreur de 10 % sur la production de l'agriculture et de l'élevage traditionnels (et nous ne croyons pas être particulièrement sévères envers les services administratifs en la considérant comme possible) se traduit par une erreur de 7,8 % sur le Produit Intérieur Brut et a la même importance qu'une erreur de 140 % sur les investissements, de 67 % sur la consommation des administrations, de 76 % sur les exportations et de 57 % sur les importations".

Lors de la confection des comptes relatifs à l'année 1960 la situation, bien qu'étant encore fort loin d'être satisfaisante, s'était néanmoins quelque peu améliorée. Diverses études avaient été réalisées (notamment en ce qui concerne la production, la transformation et la commercialisation de l'arachide et de ses dérivés), dont les résultats ont entraîné un progrès notable de la qualité de certains comptes. La présence de ces informations nouvelles bien que rendant pratiquement impossible une comparaison significative des chiffres concernant 1959 avec ceux relatifs à 1960, a permis de prendre une meilleure connaissance de l'économie du Niger :

- le compte des entreprises (dans lequel figure, rappelons-le, l'activité productrice des agriculteurs et pasteurs africains) rassemble des éléments de qualité fort inégale. Les mieux connus concernent les entreprises de type moderne autres que le commerce. L'évaluation de la production agricole traditionnelle reste, par contre, assez approximative. Le secteur commercial moderne, pourtant fort important, a dû être étudié indirectement à partir des marges commerciales observées sur un nombre trop étroit de produits. L'artisanat et le commerce traditionnels n'ont fait l'objet que d'estimations grossières.

- le compte des administrations est certainement celui pour lesquels les incertitudes sont les moins fortes. Néanmoins, en dépit d'un dépouillement minutieux des documents de la Comptabilité Publique, les transformations structurelles engendrées par la proclamation de l'indépendance et la nécessité de calculer à partir de données relatives à des "campagnes" ou à des "exercices" les chiffres concernant la gestion effective de 1960, n'ont pas permis de parvenir à toute la rigueur souhaitable.

- le compte de l'extérieur est encore de médiocre valeur, car les statistiques douanières correspondent mal à la réalité. D'une part, en effet, l'existence de l'union douanière des états de l'ancienne Afrique Occidentale favorise de nombreuses transactions qui ne sont que très partiellement reprises en douane ; d'autre part, une importante contrebande s'exerce entre le Niger et les pays voisins d'expression anglaise, et son volume reste difficile à mesurer.

- le compte des ménages reste le plus mal partagé. Aucune enquête de budget de famille n'a permis d'obtenir des informations directes. Aussi, la consommation des ménages a-t-elle été calculée par différence. Cette méthode, peu recommandable, empêche de vérifier, par recoupement, la validité des autres comptes. Comme de graves incertitudes pèsent sur certains d'entre eux (notamment en ce qui concerne les relations avec l'extérieur) c'est l'ensemble de l'équilibre comptable qui demeure matière à contestation.

## Conclusion

### Les Comptes Nationaux du Niger peuvent-ils avoir une utilité pratique ?

Dans les pays développés, notamment en France, la Comptabilité Nationale s'est révélée un instrument précieux pour éclairer les choix de politique économique. Elle donne, en effet, aux Pouvoirs Publics la possibilité de calculer, dans une certaine mesure, les répercussions globales de leurs décisions. Sous forme de "Budgets économiques" à court terme ou de "Programmation" à moyen terme elle permet au Gouvernement de replacer son action dans le cadre général de l'économie. Peut-on espérer utiliser aux mêmes fins les travaux concernant le Niger ?

Pour l'instant il faut bien répondre par la négative. Les incertitudes qui pèsent sur la documentation chiffrée et l'inadaptation relative des méthodes comptables ne permettent pas encore d'éliminer les risques d'erreur grossière.

Toutefois, dès maintenant, les comptes peuvent fournir matière à d'utiles réflexions.

- la structure de l'économie nigérienne est suffisamment rudimentaire pour que l'image globale qu'on en prend à travers la Comptabilité Nationale, soit, dans l'ensemble, assez proche de la réalité. En particulier il n'est pas déraisonnable de penser que les proportions des diverses composantes de la vie économique, telles que les montrent les comptes, correspondent assez bien à celles qui existent en fait. Aussi, sans attendre de ces travaux qu'ils puissent servir à calculer les répercussions de telle ou telle décision de politique économique, peut-on les utiliser pour reconnaître les grandes directions d'une politique rationnelle de développement et pour prévoir globalement ses conséquences les plus probables.

- la séparation très marquée qu'on constate entre l'économie traditionnelle et les activités marchandes de type moderne, ainsi que le fait que certaines de ces dernières sont assez bien connues, devraient permettre dans quelques cas privilégiés d'effectuer avec assez de précision des calculs économiques. Il pourrait être possible, notamment, à partir des tableaux de consommations intermédiaires, de calculer les effets de certains projets d'investissements productifs et de fixer entre eux des critères de choix.

- la confection des comptes (on l'a déjà dit) met en lumière l'insuffisance de l'information et permet de dresser un programme d'études rationnel.

En terminant la présente communication, il paraît utile d'insister sur la nécessité de transformer les méthodes comptables avant de prétendre les utiliser à des fins pratiques. Les modalités de cette modification n'apparaissent pas toutes encore clairement, mais certains voies semblent dès maintenant ouvertes.

Nous tenons en particulier pour acquis que l'architecture fondamentale de la Comptabilité Economique, qui en toute hypothèse doit être conservée, se limite à la tenue des comptes en partie double et à la distinction entre les comptes d'agents et les comptes d'opérations. Choisir les agents, les opérations, les sous-comptes et les nomenclatures, sont autant de problèmes qui devraient être résolus empiriquement de manière à donner une représentation aussi fidèle que possible de l'économie du pays. Il paraît notamment indispensable de restituer aux agents économiques comptables, une définition qui soit homogène avec le comportement réel des individus. On pourrait ainsi distinguer :

- les "agents économiques traditionnels" - Cette rubrique enregistrerait l'ensemble des activités des agriculteurs, pasteurs et artisans ruraux africains. Elle comporterait un compte d'exploitation (essentiellement consacré à la production), un compte d'affectation (donnant le détail des consommations et des transferts) et un compte de capital. Dans chacun de ces comptes les opérations en nature (autoconsommation, troc, auto-investissement) seraient distinguées des transactions marchandes. Toutes les fois que le détail des informations le permettrait cette rubrique serait décomposée en sous-agents, selon des critères ethniques ou régionaux.

- les "entreprises marchandes" - Cette catégorie ne grouperait que les entreprises appartenant au secteur moderne ainsi que les artisans et commerçants africains des villes. La structure du compte serait analogue à celle qui existe actuellement.

- les "administrations" - leur activité productrice serait retracée, comme dans les travaux de 1960, par un compte de production.

- les "ménages d'africains urbains et d'européens" - sans changement par rapport à l'actuel compte des "ménages".

- l'"extérieur"- on distinguerait dans ce compte trois sous-agents : les pays voisins d'Afrique, la France et le reste du Monde.

Enfin, il semble souhaitable que les comptes d'opérations relatifs aux biens et services produits dans le pays soient établis à la fois en quantités et en valeur de manière à mettre en évidence l'importance de l'économie située hors des marchés.

L'essai tenté au Niger dans le but d'édifier une comptabilité économique s'est avéré assez décevant dans l'immédiat mais il reste passablement prometteur pour l'avenir. Certes, il convenait de mettre en garde les personnes qui pourraient être tentées d'utiliser ces travaux sans discernement. Il serait cependant tout aussi peu raisonnable de tenir cet effort pour parfaitement vain et de s'abandonner à un scepticisme stérilisant. En effet, si les études actuelles sont poursuivies on peut espérer que dans quelques années les progrès de la recherche théorique et des techniques statistiques procureront aux Nigériens un bon instrument de connaissance et d'action. C'est à la lumière de ces perspectives réconfortantes qu'il faut juger de l'intérêt des travaux actuels : ils n'ont d'autre ambition que de poser les premiers jalons sur une longue route.

1622 F - Nov. 1962 - 1,000

E/CONF.39/H/59/Corr.1
7 Jan.1963
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

# R E C T I F I C A T I F

Prière de lire :

Point de l'ordre du jour : H.1(Part III)

au lieu de : H.1

1622 F - Jan.1963 - 1,000

## NOTES

1. Papers selected for inclusion in General Sessions will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

2. Papers selected for inclusion in Specialized Sessions will be available at the Conference in only one of the above official languages.

3. Summaries of all papers, as submitted by contributors, will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

4. Papers and summaries will not be available for general distribution in advance of the Conference. They will be published in advance in limited quantities only for the use of delegations of participating governments and of other authorized participants. Post-Conference publication and general distribution of the Conference Proceedings will follow United Nations practices as laid down by the United Nations Publications Board.

# SOME PROBLEMS POSED BY THE SETTING UP OF ECONOMIC ACCOUNTS IN LESS DEVELOPED COUNTRIES

The Republic of the Niger has begun work on some Economic Accounts for the years 1959 and 1960. This work has made it possible to understand under what conditions the techniques of the National Accountancy as applied in industrialized countries could be used in the less developed countries. This transposition runs into several difficulties.

## A. Difficulties of Methodology

a) The use of conventional National Accountancy categories makes it difficult to identify the various media in terms of their economic role.

- Ambiguity in the concepts of "undertakings" and "households" when applied to African populations.

- Difficulties regarding the exact definition of "Administrations" and "external" media.

b) The usual National Accountancy concepts become an obstacle to the systematic counting of economic activities.

The problem of household activities and of traditional media of exchange. Systematic under-estimation of production.

c) The scattering of markets into manifold independent centres of barter and the existence of a very important sector whose production is for own consumption which makes the problem of value assessment particularly acute.

The problem of setting up a coherent price system.

Difficulties relating to the value of non-commercialized products.

Trial solutions.

## B. Difficulties arising from lack of information

The almost total absence of reliable statistics.

a) The count of commercial undertakings lumps together elements of very unequal value: traditional undertakings and modern type undertakings. The problem of the accounts of commercial undertakings.

b) The count of administrations is that about which there is least uncertainty (Public Accountancy).

c) The foreign account is of indifferent value. In fact, customs statistics scarcely correspond to reality and there is no balance of payments available for internal transactions of the free zone.

d) The count of households is based on almost no direct information (Absence of consumer surveys).

Conclusion

A. The National Accounts of the Niger (as well as most of those set up for less developed countries) are not yet exact enough to serve as an instrument for the orientation of economic policy.

However :

a) they give a fairly good total picture of the economy of the country, as this is rudimentary. They can be used to determine the general directions of a development policy.

b) certain data concerning the modern sector are sufficiently accurate to enable certain economic calculations to be made.

B. Their improvement implies (apart from better statistical information) a revision of accountancy methods.

It appears desirable to retain the distinction between counts of transactions and counts of media, while restoring to transactions and to media such definitions as give a faithful representation of reality:

- the institution of a count of "traditional media" recording all the activities of African peasants and cattle breeders (especially consumption and production).
- the adaptation of the count of Administrations to the producer activity of the above.
- the classification of external media in terms of the specific ties that link them to internal media.

C. The National Accountancy techniques, before they actually provide a workable instrument that can be used at the centres of direction of the economy, do constitute an excellent means of organizing the collation of information and of establishing research programmes.



S - 1622 E - Dec.1962 - 1,600

E/CONF.39/H/60
5 Nov.1962
ORIGINAL : ENGLISH

UNITED NATIONS CONFERENCE
ON THE APPLICATION OF SCIENCE AND TECHNOLOGY
FOR THE BENEFIT OF THE LESS DEVELOPED AREAS

Agenda Item: H.1/H.3

United States of America

# PUBLIC PLANNING AND PRIVATE DECISION-MAKING IN ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT

By Gerhard COLM,
Chief Economist,

Theodore GEIGER,
Chief of International Studies,
National Planning Association,
Washington, D.C.

Papers have been contributed to the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas as working papers for that Conference. They are published as presented by the contributors, and the contents and the views expressed are those of the contributors. (See notes overleaf.)

## NOTES

1. Papers selected for inclusion in General Sessions will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

2. Papers selected for inclusion in Specialized Sessions will be available at the Conference in only one of the above official languages.

3. Summaries of all papers, as submitted by contributors, will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

4. Papers and summaries will not be available for general distribution in advance of the Conference. They will be published in advance in limited quantities only for the use of delegations of participating governments and of other authorized participants. Post-Conference publication and general distribution of the Conference Proceedings will follow United Nations practices as laid down by the United Nations Publications Board.

# PUBLIC PLANNING AND PRIVATE DECISION-MAKING IN ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT

Gerhard Colm, Chief Economist, and Theodore Geiger, Chief of International Studies, National Planning Association
Washington, D. C.

1. Regardless of its name, every modern form of economic system combines some measure of public planning with some latitude for private decision-making. Even in the freest of market economies, the government's own expenditures are planned in accordance with annual requirements and with the anticipated longer-range needs for those services considered appropriate for it to provide, and many large private enterprises plan their investment and market development programs for five or ten years ahead. Even in the most centralized socialist economies, the planning and administering authorities must take into account the probable responses of individuals and of local institutions to central government directives regarding production, consumption, saving and investment. Hence, the task of harmonizing public and private decision-making confronts every modern economic system, though in different forms and in different degrees.

2. The less-developed countries are in the process of working out reconciliation of public and private decision-making which are relevant to the character of their economies, consistent with their social values, and more or less effective in achieving their chosen goals. The variation is very wide, ranging from such countries as Mexico, Brazil, and Argentina, in which private decision-making in the free market plays the major role, to countries like Niger and Chad, in which the modern sector of the economy consists of a few government-owned or foreign-owned enterprises of various kinds. In consequence, the guidelines and suggestions which we hope to develop cannot be equally valid for every developing country.

## I. Functions of Government Planning and Private Decision-Making in Less-Developed Countries.

3. To a greater or lesser degree, the countries of Latin America, Asia and Africa are faced with common difficulties in seeking to accelerate their economic and social advancement. Among the problems relevant to the subject of this paper are: (a) the inadequacy of the existing infrastructure (transportation and communication, energy and power facilities, etc.) and social capital (education, health and housing facilities, etc); (b) the shortage of investment capital; (c) the limited supply of managerial and technical skills; (d) the inadequate incentives and institutions for stimulating productive investment and increasing productivity; and (e) the heavy dependence upon foreign trade and external aid for obtaining the capital funds and the capital goods required for economic and social development. In such circumstances, governments have had to assume responsibility for discharging three types of functions in order to insure that economic and social development would actually occur in their countries.

4. The first function is that of national development planning. Broadly speaking, this function consists of defining the goals of the national development effort; estimating and mobilizing the necessary domestic and foreign resources of money and skills; and allocating or guiding them to those specific uses which seem likely to make the greatest contributions to achieving the national goals. This function may be carried out by explicit preparation of a long-range national development plan, as has been done in India and Pakistan and is now beginning in several Latin American countries. Or, it may be done implicitly and unsystematically, as was customary in many less-developed

countries until recently. Today, most countries have recognized that, to be effective, national development planning must be carried on in a deliberate and systematic way.

5. The second function of government in economic and social development is to initiate those investments and manage those activities which comprise the public sector of the economy. In every economic system, there are certain essential services which only governments can perform (national defense, maintenance of law and order, etc.). In addition, there are certain types of investments which are so large or so pervasive in their importance to the economy as a whole that it is necessary or desirable for the government to undertake them. These generally include certain kinds of infrastructure and social overhead capital.

6. However, the public sector may cover a much broader range of economic activities either by deliberate preference, as in socialist countries, or because there are no practical or acceptable alternative ways of conducting them. For example, in some less-developed countries, significant accumulations of capital exist in private hands, but these are often not invested in ways which directly and immediately contribute to economic growth. Traditional habits or present uncertainties may cause such private funds to flow into real estate, commodity transactions, money-lending, and other activities promising quick or large returns, which may eventually result in luxury consumption or investment abroad, usually in Western Europe or the United States. In other countries, there is no private capital or private sector of the economy in the modern sense of the term. In default of government initiative, too few private entrepreneurs would come forward to take advantage of such economic opportunities as may exist. Hence, for a variety of different reasons, the governments of many less-developed countries establish and operate, at least initially, some or all of the new economic activities that are envisaged under the national development plan.

7. The third function of government in economic and social development is to stimulate, guide and assist private initiative and activities so that they contribute to achievement of the national development goals. This function is necessitated by the same scarcities of capital and skills as have impelled governments to assume the national development planning function and the entrepreneurial and managerial functions comprised in the public sector of the economy. In most less-developed countries, neither the governments nor the ruling political parties possess the trained supervisory personnel, the technical skills, and the funds necessary to replace all significant privately-conducted activities by central planning and government operation of the economy. Determination of the output and consumption of certain types of activities and products -- especially those in services and consumer-goods industries -- seems to defy the detailed directives of central planners. Moreover, there are always potential sources of capital, talents and initiative that are unavailable to governments, particularly when they operate by compulsion, but which can be stimulated to manifest themselves voluntarily by appropriate incentives and encouragements. The less developed a country, the less it can afford to neglect the potential resources that could be activated only voluntarily and in decentralized, non-governmental forms.

8. In addition, the more numerous and detailed the entrepreneurial and managerial decisions that have to be made by the central government authorities, the slower, more cumbersome, and less flexible the operation of the economy becomes. Most less-developed countries have found that the market mechanism is a much less wasteful way of making many kinds of economic decisions and for getting many kinds of economic tasks accomplished. A system of centralized direction of production, investment and consumption is also susceptible to political pressures and the ponderous inflexibility of bureaucratic control. Some of the socialist countries have recognized this deficiency of a large, centralized public sector, and have tried to solve their problems by decentralizing many economic decisions and activities and providing market-type incentives and pressures for guiding them. Yugoslavia is the leading example of such a country.

9. Also, many less-developed countries have concluded that there are substantial benefits to be derived from attracting responsible private investment from the more developed countries. Continuing, well-conducted enterprises established by foreign companies and businessmen in less-developed countries significantly increase the amount of capital available for productive investment; disseminate much needed managerial and technical skills among the local population; and create opportunities for -- and often provide financial and technical assistance to -- indigenous enterprises to get started

as suppliers of the materials, components and services required for their own operations.

10. There is a wide variety of different ways by which the government carries out its third function of stimulating and channelling private economic initiative and activity. (See section IV B). Thus, it is able to select the particular combination of policy measures that seems best adapted to achieving national development goals in socially acceptable ways.

11. The question, then, which each less-developed country must answer for itself is which economic decisions and activities can best be undertaken by the government and which by private institutions and individuals. This choice is sometimes deliberate, but more often it grows out of the historical background and existing socio-political structure of the country.

II. The Participants in Public Planning and Private Decision-Making.

12. In order to clarify the interplay between public planning and private decision-making, the actors or participants have to be defined.

A. In the Public Sector

13. Though we usually speak of the government, it must be remembered that the term covers a multitude of ministries, departments and agencies, each engaged in planning its own activities. These include not only the several ministries or departments of the central government, but also those of provincial and local governments, as well as quasi-governmental agencies, such as social security funds, central banks, development banks and corporations, port authorities, railroad administrations, public utilities, highway commissions, government-owned and managed manufacturing enterprises, and so on. The planning of each of these governmental institutions has a greater or lesser effect on consumers, workers, and private enterprises. Each of these units of government is interested in specific policies and often subject to pressures from various groups in the population.

14. The multitude of activities and effects of the various parts and levels of government can themselves be planned only if there is some central planning agency which coordinates and directs planning for the government as a whole. The central planning agency has different locations in various countries. In some, it is located under the jurisdiction of one of the ministries (economics or finance); in others, it is organized as a ministry of its own; and in still others, it is an agency under the jurisdiction of a Planning Council in the office of the country's Chief Executive. National development planning is not a separate activity isolated from the other functions of government. Like budget-making, it is intimately related to all functions. Therefore, it can be effectively carried out only if, regardless of the location of the planning agency, it has the full backing of the country's Chief Executive, who is responsible for all official policies. This dependence on the highest governmental authority is best symbolized when the national development planning function is performed by an agency in the office of the Chief Executive, or the Prime Minister, and when he is directly involved in the planning process as head of a Planning Council.

15. Generally, the sectoral and functional programs contained in the national development plan can best be prepared and implemented in a decentralized manner by the individual ministries, departments and agencies concerned. However, in some less-developed countries with a scarcity of government planning personnel, the central agency may have to take on the additional functions of guiding the programming activities and training the programming personnel of the individual governmental and quasi-governmental agencies of the central administration and of provincial and local authorities.

B. In the Private Sector

16. There is no simple way of defining the many different kinds of nongovernmental enterprises and activities that play significant roles in national development efforts. A definition by enumeration will be clearer than a definition by characterization.

17. In some less-developed countries, nongovernmental activities in commerce and industry may take the form of corporate enterprises similar to the business corporations of the United States and Western Europe. In many other less-developed countries, the most important commercial, industrial and financial activities in the private sector are individual and family proprietorships, like those that predominated in the

highly-industrialized nations at earlier stages of their development. However, in most parts of Africa, Asia and Latin America, the numerically largest portion of private economic activity is in agriculture and takes the form of large estates and of small peasant farms, the latter producing either cash crops, or subsistence crops, or a mixture of both.

18. In recent years, other forms of nongovernmental economic activity have been established in less-developed countries and have been assuming increasing importance. These include producers and marketing cooperatives, predominantly in agriculture; credit unions and other types of cooperative saving and lending institutions; productive enterprises financed or managed by trade unions, political parties, kinship groups, etc.; and similar institutions. In addition, there are various kinds of local community projects and village organizations. Though many of them may be officially sponsored or government financed, their operations largely depend upon the voluntary initiative and labor of their members, and they may be properly classified as part of the private sector.

19. Less numerous, but economically more significant, are various forms of joint government/private ventures, involving the participation of local entrepreneurs, and often of foreign companies, which contribute capital and managerial and technical "know-how". When, as is most often the case, the private participants in such joint enterprises are responsible for management, these activities, too, may be considered part of the private sector.

20. The less-developed and more traditionalist a country, the more private economic activities will be of a subsistence nature in agriculture and characterized by a static outlook in commerce, banking and industry. If these traditionalist and static enterprises are to contribute more effectively to economic growth, their motivation and decision-making have to be reoriented toward the prospects for future expansion and growth. One essential element in bringing about such a dynamic transformation is to enlist the active participation of the numerous, smaller types of private enterprises in the national planning effort.

21. Generally, it is only the larger, more modern, and more productive private enterprises, including the subsidiaries of North American and West European countries, that are oriented toward longer-term growth expectations. Some follow the practice, increasingly prevalent in the developed countries, of undertaking their own long-range planning of investment and market development within the framework of the national development plan. Such private planning plays a most important role in ensuring that the private sector will make the fullest possible contribution to achieving the goals of the national development effort.

III. The Character of Planning in Less-Developed Countries.

22. The publication of a plan is merely one stage in national development planning. The process as a whole consists not only of preparing the plan, but also of debating and adopting it, implementing it, and then comparing actual performance with the plan and revising it periodically on the basis of experience.

23. A national development plan always should have a long-range perspective covering general goals for at least ten years ahead, and more details of specific objectives for an intermediate period of four or five years. It should be an operational tool, closely related to the annual government budget, particularly for the short-run period of the next year or two. Operational shorter-term and perspective longer-term planning should be in fluid interrelationship, particularly through the "feed-back" effect made possible by effective progress reporting and evaluation, and periodic revisions.

24. In an economy in which private decision-making plays the major role, the national development plan establishes goals for social and economic development; determines the programs in the public sector; presents forecasts of agricultural, industrial and commercial investments in the private sector; and estimates the international transactions needed to realize the objectives. These estimates of investments in the private sector and of international transactions are of a different character and significance from the detailed investment programs prepared for the public sector.

25. In the public sector, the government can determine the specific programs needed and can then direct the execution of these programs. However, even in the public sector, there is an important qualification. These programs are financed either by voluntary private savings and taxation, or by forced savings of various kinds, such as inflation, restriction of consumption, compulsory labor, etc. While the programs are determined in part on the basis of estimates of the productive facilities, manpower and skills needed to achieve the national development objectives, the expected growth in turn is the most important factor determining the financial resources which will become available.

26. In the private sector there is the additional task of estimating the likelihood that private domestic and foreign decision-makers will in fact engage in the activities postulated by the plan. In addition, it is important to know the amounts and kinds of consumption which would be compatible with the national development goals and with the public programs subject to government direction. For this purpose, the plan has to contain consistent relationships among investments in public undertakings (infrastructure), in social capital (education, health, housing), in directly-productive enterprises (public and private), and among government and private savings, consumption, and the other major components of the national domestic and external accounts. For the private sector, the estimates have not only to be consistent with the public sector and with the plan as a whole; they must also be realistic -- that is, they must represent realistic forecasts of consumer actions, personal and private institutional savings, etc.

27. The government can influence consumption by price, tax, wage and other policies and by a number of other devices discussed in the next section. For the determination of these policies, the plan has to serve as a guide. Thus, the estimates of the sectors in the economy which are not under direct government control commonly consist of forecasts of actions of private decision-makers as they are likely to behave under the influence of government policies specifically designed to affect their behavior. The realism of the forecast depends in part on the degree of influence the government can and intends to exert over the behavior of the private sector.

28. The uncertainty is inevitably greater with regard to the estimates of international transactions embodied in the plan. A country that depends largely on exports of a few primary products traded on world markets can usually exert little influence on the prices and quantities of these exports. Hence, this item in the plan must be treated as independently given data. In contrast, other variables in the plan are subject to a greater or lesser degree of direct or indirect control (e.g. imports), and can be so adjusted as to be compatible with the independent factors. Because forecasts of the more or less independent factors may turn out to be erroneous and because these factors themselves cannot be significantly influenced by government policies, it is always prudent to provide contingency measures for adjustment in the other controllable sectors in case adverse developments occur; for example, if export earnings are less than expected.

29. In forecasting investments in the private sector, an important distinction needs to be made between what may be called "strategic" investments and "collateral" investments. The former relate to increases in capacity in key industries which are essential for the fulfillment of other parts of the plan. These private investments are often projected on the basis of actual negotiations between the planning agency and the private enterprises concerned. As to the collateral investments, they may be estimated on the basis of surveys of the intentions of private enterprises, taking into account the fact that new investment opportunities arise with expanding markets. Inclusion of a projection of collateral investment in the plan is necessary in order to estimate the total demand for funds and the total increase in productive capacity which are likely to be forthcoming. These estimates are, however, less firm than those for the strategic investments and are subject to a considerable margin of error.

30. It has not been possible in the short space available to indicate more than a few of the many ways in which goal setting, program determination, forecasting, and choice of implementation policies interact with one another in the complex process of planning for economic and social development. The essential role which the forecasting,

or projection, of the main components of the national accounts and balance of payments plays in the planning process is not always sufficiently recognized. Conversely, it is sometimes denied that any process which relies so heavily upon forecasting can legitimately be called planning. Those who hold this view maintain that national development planning is only possible if the government has, and is willing to use, the power of directly determining all significant decisions in the economy concerning production, consumption, saving and investment.

31. Such a narrow definition of planning is neither accurate nor useful. It is not accurate because all national economic plans, even those of the most centralized and authoritarian socialist countries, contain an important element of forecasting the probable future behavior of individuals and organizations. The level and composition of consumer demand as specified in the plans of centralized socialist economies are essentially estimates of the likely behavior of consumers under certain conditions fixed by the government, rather than directives that will inevitably be obeyed, or which could be exactly enforced. The production goals fixed by central socialist planners, particularly in agriculture, contain a large measure of uncertainty -- and to that extent are forecasts -- because they are based upon assumptions about the effects on productivity not only of the weather and other natural phenomena but, more importantly, of the attitudes and motivations of farmers and other producers. The external transactions posited in the plans of socialist economies also contain a large element of forecasting. Their inability to control the behavior of world markets and of other governments is one reason why these countries strive to minimize their dependence upon imports -- especially from noncommunist economies -- despite the higher costs often involved in such autarkic policies.

32. Indeed, planners of all ideological persuasions have to recognize the fact that governments have only a limited capacity to influence or offset the effects of certain developments, such as a drop in the world prices of primary products, natural catastrophes, the initiative and conscientiousness of the individual citizen, and the variability of producer and consumer responses. Also, a country cannot enjoy the advantages of vigorous innovation and enterprise without giving the managers of private and public enterprises a high degree of freedom from bureaucratic regulations and political interference. However, no country pursuing a determined policy of social and economic development could expect that all required adjustments in the plan would be made only in the public sector. A successful economic and social development plan depends on the ability to work out a constructive relationship between government planning and private decision-making, particularly with respect to strategic investments.

## IV Techniques for Harmonizing Public Planning and Private Decision-Making.

33. For each country, the major elements in its national development plan can be ranged from those which are most independent of control, such as foreign trade and the weather, to whose which are susceptible of control by the government, such as public expenditure programs. In between, are the many factors in which private decision-making predominates but is subject to more or less influence by government policies. Thus, every plan implies some combination of direct implementation through government action, and indirect implementation through the guidance provided by government policies and by the planning process itself for the actions of private decision-makers.

34. While public and private economic activities should be conducive to realization of the goals of the national development effort, they do not always have this character. In the public sector, governments may not make the necessary decisions or may not carry them out effectively, for a variety of political and social reasons. Similarly, the results of private decision-making may not always contribute to economic and social advancement, and in some cases may be counter to it, again for a variety of reasons. Insofar as the causes are accessible to remedial action -- and this is not always possible at any given stage of a country's political and social evolution -- there is a variety of techniques for harmonizing public planning and private decision-making with one another and with the goals of the national development effort.

### A. The Announcement Effect of the Plan.

35. A national economic development plan will generally specify the amounts of

investments in the different branches of industry in the private sector which are consistent with the other elements of the plan and are required for the increase in production posited as a goal for a future year. The problem is to maximize the probability that private decision-makers will actually undertake the investments proposed in the plan.

36. A major factor working toward this result is what has been called the "announcement effect" of the plan. If the managers of private enterprises are convinced that the government is determined to execute the programs and actions required of it in the public sector and, hence, that there is a good change that the development goals could be achieved, then the plan for the private sector represents not only what is required of private enterprises but also reveals the opportunities for expansion likely to occur in various industries. In effect, it becomes a matter of self-interest on the part of entrepreneurs to increase productive capacity in line with the opportunities highlighted in the plan. This result depends, of course, on the conviction that the plan is feasible and that the government and other private decision-makers will play their respective roles. Success breeds success, and the "announcement effect" can be a continuing one rather than a one time event.

37. It is particularly important for the success of the "announcement effect" that the investments be made which provide the transportation and energy facilities and other elements of infrastructure required for expansion of the private sector. Public educational and training programs and housing for additions to the work force are often required for labor mobility and industrial expansion. Confidence in the plan can also be strengthened if representatives of private enterprises are consulted in the planning proces so that they have a sense of participation, and have an opportunity to explain the kinds, locations and timing of the infrastructure and social capital investments they believe are needed for the success of their own efforts. Such private participation in national development planning is discussed below.

B. Government Policies in Support of Private Investments.

38. Important as it can be, the announcement effect of the plan is not sufficient by itself to induce the required investments by the private sector. Assuming that the reasons for the lag are not primarily deficiencies in infrastructure or social capital, they are usually caused by a lack of capital available to the private sector; by absence of the required technology, skills or manpower; or by attitudes and motivations which are not conducive to increased investment or increased productivity. There is a variety of government policies which can help to fill these gaps and provide incentives and pressures for more productively oriented behavior by private individuals and organizations.

39. Fiscal and monetary policies of various kinds are important means by which governments can support the private sector. The government's budgetary policy has a major influence on the activities of the private sector through the size and timing of a surplus or deficit. Special tax benefits can be provided for stimulating productive investments, and differential rates may be used to discourage traditional kinds of investments which make little or no direct contribution to the national development goals. In providing such tax incentives, however, care must be taken to prevent possible misuse of them as tax "loopholes". Sometimes, the entire tax system needs to reformed in order to ensure that all groups in the population contribute equitably to the national development effort.

40. Through its ability to influence long and short-term interest rates, the government can ease the shortage of investment or operating capital available to the private sector from the commercial banks and other private lending institutions. More important in many less-developed countries than interest rate policy are the ways in which the government exercises direct control over credit availability, investment licensing, construction permits, rationing of capital obtained as foreign aid, etc.

41. Governmental policies relating to prices and wages can help to maintain the profitability of efficient enterprises within a framework of reasonable price stability. In addition, price policies for public enterprises can be designed which will improve the performance and prospects of private enterprises. Import and foreign-exchange policies can help the private sector to obtain the quantities and kinds of

capital goods, materials and components, and operating supplies which can only be purchased abroad; and they can also provide protection against foreign competition for "infant" industries.

42. Agricultural policy is particularly important in less-developed countries, for the agricultural sector often provides the major source of domestic savings for investments in infrastructure, social capital, and new industries; of the foreign-exchange earnings needed to import capital goods; of labor for new factories and service trades; of food to feed the growing population of the towns; and perhaps also of some of the raw materials required for manufacturing. The capacity of the agricultural sector to fulfill these functions exercises a major influence on the development of industry and other new activities. Hence, it is generally necessary to undertake extensive and continuing programs of technical assistance and vocational training in the countryside; to provide adequate credit facilities for agricultural improvement; to encourage the development of producers' and marketing cooperatives and other new forms of cooperation among small farmers; to build farm-to-market roads, irrigation systems and other installations; and to institute other measures required to increase agricultural productivity. In some countries, basic reform of the whole agrarian system is required before agriculture can begin to play its proper role in the national development effort.

43. Often, however, more direct measures of specific assistance to the private sector are needed. Development banks -- sometimes operating through industrial development corporations -- serve as important instruments for extending loans, and in some cases equity capital, to enterprises wishing to expand, or to new ventures, which lack the financial resources required for investment in accordance with the plan. Government subsidies have also been used, either in the form of low-interest loans or of outright grants to cover the initial deficits of new enterprises, public and private. Whether institutionalized in development banks and corporations or administered by regular government agencies (e.g. ministries of finance or industry), such government loans and grants form an important link between the public planning process, on the one hand, and the decisions of private enterprises, on the other. Their effectiveness is increased when development banks and corporations provide not only funds but also managerial advice, particularly to new enterprises.

44. A major contribution to the development of the private sector is made by government policies and measures for mobilizing external resources of funds, commodities and technical assistance, and making them available by various devices to private enterprises. These external resources may take the form of aid from international organizations and the governments of other countries; or they may be obtained through private foreign investment and the nonprofit activities of educational, research and philanthropic institutions, trade unions, cooperative societies, and other voluntary private groups in the developed countries.

45. There is also a regulatory or restrictive group of government policies, in addition to the measures of positive stimulation and assistance just outlined. It may sometimes happen that enterprises will invest faster than envisaged in the plan in order to gain an advantage over competitors or for other reasons. This may be beneficial except where, as in countries with a basic shortage of capital, it may divert resources from higher-priority purposes. In such cases, funds for financing "excess" expansion may have to be restricted.

46. Alternatively, it more often happens that, despite the government's incentives and subsidies, traditionally-oriented enterprises -- indigenous and foreign -- may not invest in the expansion or modernization of their facilities, which may play a strategic role in achieving the objectives of the plan. In this case, new entrepreneurs may be encouraged by the government, or it may itself have to make and initially operate the investments which the private sector is unwilling or unable to undertake.

47. Other types of limitations on the freedom of action of the private sector imposed by governments include the regulation of the monopolistic and restrictive practices of private -- and sometimes public -- enterprises; the protection of labor and consumers; the maintenance of public health and safety; and the elimination of other activities and conditions considered socially undesirable.

48. Governments have to consider not only the impact of restrictive or compulsory measures on the specific enterprises that have provoked them but also the broader effects on attitudes and motivations in the private sector as a whole, as well as the implications for achievement of the national development plan. Since inconsistencies between the objectives of the plan and private decisions are bound to arise from time to time, it is essential that machinery be provided for resolving those conflicts that are of strategic importance in a manner which is just to the individual enterprises involved and is in the best interest of the national development effort as a whole.

49. As already explained, national economic projections and forecasts are most useful tools for helping governments to determine the particular combination of public policies and programs needed to assist the private sector to perform its functions more effectively. But, whether these policies and programs will actually be carried out depends not only upon the availability of financial resources but, more fundamentally, upon the ability of the government to overcome the political and social resistances to change, the weaknesses in its own administrative capabilities, the resentment of influential capital interest groups, and sometimes even the apathy of the people themselves.

C. Private Planning and Participation in Public Planning.

50. The harmonization of public planning and private decision-making is not a one-sided process involving only policy choices and actions by the government. It also requires appropriate measures by private decision-makers.

51. In order to contribute most effectively to the national development effort, private enterprises need to engage in their own long-range planning, particularly of their investments in plant and equipment. It is desirable for large enterprises of all types to calculate the productive capacity, manpower, import, and financial resources they are likely to require during the planning period. These private plans should then be made available on a confidential basis to the government planning agency, and revised periodically. This applies particularly to what we have called strategic investments in the private sector. Mention has already been made of the desirability of meetings between government planners and the managers of such strategic private enterprises. These negotiations are important not only to ensure consistency in the requirements of the public and private sectors but also to foster constructive attitudes on both sides and mutual understanding.

52. If the private sector is to make the greatest possible contribution to the national development effort, the many different kinds of private decision-makers, large and small, have to be permitted and encouraged to participate actively in the public planning process so that they can acquire a sense of voluntary commitment to achieving the objectives of the national development plan. One method used in a number of countries is for the planning agency to establish advisory committees composed of representatives of industries, the farmers, the trade unions, and other significant private groups. In addition to such direct participation of the private sector in the planning process, each country will, of course, officially review and legally adopt its national development plan in accordance with its constitutional and political procedures.

53. Ultimately, the success of a national development plan depends upon the basic attitude toward it. To the extent that both public planners and private decision-makers recognize that the planning process is a tool, not an end in itself, the task of harmonizing public planning and private decision-making will be less difficult in practice and more fruitful in results. Successful fulfillment of this task will make a most important contribution to social and economic progress within a framework of democratically developing institutions.

1640 E - Nov.1962 - 1,600

E/CONF.39/H/60/Corr.1
7 Jan.1963
ORIGINAL : ENGLISH

UNITED NATIONS CONFERENCE
ON THE APPLICATION OF SCIENCE AND TECHNOLOGY
FOR THE BENEFIT OF THE LESS DEVELOPED AREAS

---

# C O R R I G E N D U M

Agenda Item H.1/H.3 should read :

H.3

1640 E - Jan.1963 - 1,600

E/CONF.39/H/60
SUMMARY
5 Nov.1962
ORIGINAL : ENGLISH

UNITED NATIONS CONFERENCE
ON THE APPLICATION OF SCIENCE AND TECHNOLOGY
FOR THE BENEFIT OF THE LESS DEVELOPED AREAS

**SUMMARY**

Agenda Item: H.1/H.3

United States of America

# PUBLIC PLANNING AND PRIVATE DECISION-MAKING IN ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT

By Gerhard COLM,
Chief Economist,

and Theodore GEIGER,
Chief of International Studies,
National Planning Association,
Washington, D.C.

Papers have been contributed to the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas as working papers for that Conference. They are published as presented by the contributors, and the contents and the views expressed are those of the contributors. (See notes overleaf.)

## NOTES

1. Papers selected for inclusion in General Sessions will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

2. Papers selected for inclusion in Specialized Sessions will be available at the Conference in only one of the above official languages.

3. Summaries of all papers, as submitted by contributors, will be available at the Conference in the following official languages of the United Nations: English, French, Russian and Spanish.

4. Papers and summaries will not be available for general distribution in advance of the Conference. They will be published in advance in limited quantities only for the use of delegations of participating governments and of other authorized participants. Post-Conference publication and general distribution of the Conference Proceedings will follow United Nations practices as laid down by the United Nations Publications Board.

# PUBLIC PLANNING AND PRIVATE DECISION-MAKING IN ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT

Gerhard Colm, Chief Economist, and Theodore Geiger, Chief of International Studies, National Planning Association
Washington, D. C.

## SUMMARY

1. All modern economic systems combine government planning and private decision-making, though their relative extent and significance vary widely depending upon the nature of the society's institutions and relationships. Today, virtually all the less-developed countries are explicitly or implicitly committed to a significant measure of private decision-making as an essential complement to the planning activities of the central government.

2. The governments of the less-developed countries of Africa, Asia and Latin America are attempting to perform three main functions in seeking to accelerate economic and social advancement. The first is national development planning--broadly defined as choosing the goals of the national development effort; estimating and mobilizing the necessary domestic and foreign resources of money and skills; and allocating or guiding them to those specific uses which seem likely to make the greatest contributions to achieving the national goals. The second function is to initiate those investments and manage those activities comprising the public sector of the economy, which may include only essential governmental services, but in most less-developed countries covers a much wider range of projects and programs important for the national development goals. The third function is to stimulate, channel and assist private initiative and activities so that they contribute effectively to the country's economic and social advancement.

3. In most of the less-developed countries, the governments do not have the trained supervisory personnel, the technical skills, and the financial resources necessary to replace all significant privately-conducted activities by central planning and government operation of the entire economy. The less developed the country, the less it can afford to neglect the potential resources that could be activated only voluntarily in decentralized, nongovernmental forms.

4. The governments of the less-developed countries need to insure that the programs and projects comprising the public sector are realistically capable of providing the infrastructure, social capital, and other public investments required for achieving the national development plan. Reliable estimates have to be made of the indigenous and foreign resources, financial and human, necessary for the public investments specified in the plan, and these in turn need to be reconciled with the requirements of the private sector. Certain strategic investments in the private sector also have to be programmed, while for the collateral private investments -- often covering the bulk of private economic activity -- general estimates of resource requirements usually suffice.

Projections of the main quantitative measures of the economy -- called national economic projections -- are an indispensible tool of development planning, both in the choice of realistic goals and in reconciling claims with prospective availabilities of resources.

5. A development plan remains a mere exercise in arithmetic unless the fiscal and monetary policies, the wage and price policies, the import and export policies, and all other relevant means available to the government are used for implementing it. Incentives need to be provided for encouraging private enterprises voluntarily to make decisions conducive to achieving the goals of the national development effort. A development plan is meaningful only to the extent that the estimates for the private sector are not merely statements of hoped-for actions, which would be consistent with the objectives of the plan, but that available means are used for harmonizing the actions of private decision-makers with the requirements of the development goals. Active participation of private enterprises in national development planning helps to commit the private sector voluntarily to the achievement of national goals and makes the development process more efficient.



S - 1640 E - Nov.1962 - 1,600